

EDUSKUNTA
SUURI VALIOKUNTA

Viite

Asia

EU; ympäristö; komission vihreä kirja markkinapohjaisista ohjauskeinoista ympäristöä ja asiaan liittyviä toimintapoliittisia tarkoituksia varten

U/E-tunnus:

EUTORI-numero: EU/2007/0875

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti selvitys Euroopan unionin asiakirjasta ”Komission vihreä kirja markkinapohjaisista ohjauskeinoista ympäristöä ja asiaan liittyviä toimintapoliittisia tarkoituksia varten”.

Lisäksi ohessa lähetetään komission vihreän kirjan suomen- ja ruotsinkieliset käännökset sekä asiakirjaan liittyvä komission tausta-asiakirja.

Kansliapäällikkö

Sirkka Hautojärvi

LIITTEET Perusmuistio YM2007-00125, KOM(2007) 140 suomeksi ja ruotsiksi, SEC(2007) 388

Asiasanat

Hoitaa

Tiedoksi

suuri valiokunta

YSO Parkkinen Timo

07.06.2007
JULKINEN

Asia

EU; ympäristö; komission vihreä kirja markkinapohjaisista ohjauskeinoista ympäristöä ja asiaan liittyviä toimintapoliittisia tarkoituksia varten

Kokous

Liitteet

Viite

EUTORI-nro:

EU/2007/0875

U-tunnus / E-tunnus:

Käsittelyn tarkoitus ja käsittelyvaihe:

Ympäristöneuvostossa 28.6.2007 on tarkoitus hyväksyä päätelmäkokonaisuus ”New Impetus for EU Environmental Policy”, jossa käsitellään EU:n kuudennen ympäristöohjelman väliarviointia, vihreää kirjaa markkinapohjaisista ohjauskeinoista sekä Essenissä 1.-3.6.2007 pidetyn epävirallisen ympäristöministerikokouksen aiheita ”Ekoinnovaatiot ja työllisyys”.

Vihreällä kirjalla myös käynnistetään kuulemismenettely, josta komissio odottaa saavansa aineksia työn jatkamiseen.

Asiakirjat:

KOM (2007) 140 lopullinen ja SEC(2007) 388, 28.3.2007;
8255/07 ENV 182 ECOFIN145 ENER 106 FISC 57 TRANS 108 + ADD1, 3.4.2007.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely:

Neuvosto hyväksyy päätelmät yksimielisesti.

Käsittelijät:

Ympäristöministeriö, ylitarkastaja Timo Parkkinen, puh. 020 490 7312 (laatija);
Valtiovarainministeriö, finanssisihteeri Petri Malinen, puh. 1603 3144.

Suomen kanta/ohje:

Suomi on hyvillään siitä, että komissio virittää vihreällä kirjalla laajoinen kuulemismenettelyineen keskustelua hyvin tärkeästä aiheesta. Taloudellisen ohjauksen käyttöä puoltavat keskeiset seikat on tuotu hyvin esiin. Komissio on esittänyt joitakin

alustavia ajatuksia taloudellisen ohjauksen vahvistamisesta ympäristönsuojelussa toisaalta unionin, toisaalta jäsenvaltioiden tasolla. Komission yleinen lähestymistapa on kuitenkin luonnollinen ja tärkeä, jotta asiakirjalla saadaan aikaan avointa keskustelua ja innostetaan eri tahot antamaan palautetta.

Komissio esittänee yksityiskohtaisempia ehdotuksia saamansa palautteen analysoinnin jälkeen. Näihin ehdotuksiin Suomi ottaa kantaa aikanaan.

Neuvoston päätelmät vihreän kirjan aihepiiristä, taloudellisista ohjauskeinoista, on tarkoitus esittää osana laajempaa päätelmäpakettia ympäristöneuvostossa 28.6.2007.

Pääasiallinen sisältö:

1. Johdanto

Komissio sanoo käynnistävänsä tässä vihreässä kirjassa keskustelun markkinapohjaisten ohjauskeinojen edistämisestä unionissa. Asiakirjan nimi voisi olla toinenkin; aihe on rajattu taloudellisiin ohjauskeinoihin.

2. Markkinapohjaisten ohjauskeinojen käyttö yhteisön toimintapoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi

Taloudellisilla ohjauskeinoilla korjataan hintasignaalien avulla markkinoiden toiminnan riittämättömyyttä silloin kun hinnat eivät muuten riittävällä tavalla ota huomioon taloudellisen toiminnan tosiasiallisia tai yhteiskunnallisia kustannuksia. EU on käyttänyt niitä myös välttääkseen sisämarkkinoiden häiriöitä; lisäksi ne vahvistavat EU:ta kohtaamaan kauppakumppaneittensa taholta tulevaa ulkoista kilpailua. Etuina mainitaan joustavuuden ja kustannustehokkuuden lisäksi positiiviset työllisyysvaikutukset ja se, että keinot tarjoavat yrityksille pitkällä aikavälillä kannustimen jatkaa teknologista innovointia. Niitä käytetään usein politiikkayhdistelmässä yhdessä muiden välineiden kanssa.

EU:n tasolla kaikkein eniten käytettyjä markkinapohjaisia ohjauskeinoja ovat vihreän kirjan mukaan energiaverot, käyttömaksut ja päästökauppajärjestelmä. Ne eroavat monilta osin. Ensinnäkin päästökaupassa ("vaihdeettavissa lupajärjestelmissä") päästöraajat saavutetaan varmemmin. Hintaperusteiset ohjauskeinot puolestaan tarjoavat toimijoille ennalta tietoa kustannuksista. Toiseksi eroja on keinojen kyvyssä tuottaa tuloja julkiselle sektorille. Myös vaihdettavissa lupajärjestelmissä voidaan saada tuloja, jos julkiset viranomaiset huutokauppaavat oikeudet. Tällöin keinolla on samankaltaisia piirteitä kuin veroilla.

Koska veroalalla edellytetään yksimielisyyttä, mahdollisuudet käyttää verotusta välineenä eroavat muista ohjauskeinoista joiltain osin.

Jos ympäristöverouudistuksella verorasite siirretään hyvinvoinnin kannalta kielteisistä veroista (esimerkiksi työn verotus) hyvinvoinnin kannalta myönteisiin veroihin (esimerkiksi ympäristön kannalta haitallinen toiminta, kuten luonnonvarojen käyttö tai saastuttaminen), tilanteesta voivat hyötyä sekä ympäristö että työllisyys. Jäsenvaltiot voivat myös käyttää tukien kaltaisia verokannustimia ympäristön hyväksi.

Komissio katsoo ensisijaisesti, että jäsenvaltioiden tehtävä on löytää oikea uusi tasapaino verojärjestelmiinsä. Komissio haluaisi kuitenkin helpottaa tämän tasapainon etsimistä

yhteisön veropolitiikalla. Jos toimia koordinoidaan yhteisön tasolla, haittoja kilpailukyvyille voidaan vähentää.

Jäsenvaltioiden välillä voitaisiin myös parantaa tietojenvaihtoa; yksi vaihtoehto olisi markkinapohjaisia ohjauskeinoja käsittelevän foorumin perustaminen. EU:n olisi lisäksi käytävä aktiivista vuoropuhelua muiden maiden kanssa edistääkseen markkinapohjaisten ohjauskeinojen käyttöä.

Komissio haluaa toimia jäsenvaltioiden kanssa yhteistyössä myös uudistaakseen ympäristölle haitallisia tukia. Eurooppa-neuvosto on pyytänyt komissiota laatimaan kaikki alat huomioon ottavan uudistussuunnitelman vuoteen 2008 mennessä.

3. Mahdollisuudet vaikuttaa energian käyttöön markkinapohjaisin ohjauskeinoin

Energia on nykyisin tärkeimpiä EU:n painopisteitä. Vaikka yhteisön veropolitiikka ja varsinkin energiaverotusdirektiivi palvelevat ensisijaisesti sisämarkkinoita, niillä on merkitystä myös tässä yhteydessä. Energiaverotusdirektiivin lähestymistapa on kuitenkin nykyisellään melko joustava ja yleinen. Yksi parannuskeino saattaisi komission mukaan olla yhteisön vähimmäisverotasojen jakaminen energia- ja ympäristöperusteisiin (tai osioihin), jotka näkyisivät kansallisella tasolla energiaverona ja ympäristöverona (päästöverona). Kaikkia polttoaineita verotettaisiin yhdenmukaisesti niiden energiasisällön perusteella, ja toissijaisesti voitaisiin ottaa huomioon energian ympäristönäkökohdat (kasvihuonekaasupäästöt pidettäisiin erillään muiden kaasujen päästöistä). Komission tavoitteena onkin energiaverotusdirektiivin tarkistaminen.

Energiaveron ja päästökauppajärjestelmän välistä suhdetta olisi erikseen pohdittava. Komissio pohtii, voitaisiinko esimerkiksi EU:n päästökauppajärjestelmän kattamat alat jättää energiaverotusdirektiivin ympäristöperusteen soveltamisalan ulkopuolelle sikäli kuin näiden alojen kasvihuonekaasupäästöt otetaan jo riittävässä määrin huomioon EU:n päästökauppajärjestelmässä (näihin aloihin ei toisin sanoen sovellettaisi verotuksen vähimmäistasojen asianomaisia ympäristöperusteita mutta energiaperustetta ja muita ympäristöperusteita sitä vastoin sovellettaisiin). Jos tietyt toimijat eivät pienen kokonsa tai muiden seikkojen vuoksi osallistu päästökauppaan, verotuksen vähimmäistasojen ympäristöosiolla kuitenkin varmistettaisiin laajalti, että saastuttaja maksaa -periaatetta noudatetaan. Komissio mainitsee, että sääntöjä voitaisiin soveltaa sekä teollisuuteen että lentoliikenteeseen.

4. Mahdollisuudet markkinapohjaisten ohjauskeinojen lisäkäyttöön ympäristöpolitiikassa

Komissio luettelee keskustelun virikkeiksi lukuisia eri maissa käytössä olevia taloudellisia ohjauskeinoja (mm. Suomessa järjestetyt huutokaupat, joissa tuenhakijat voivat esittää tarjouksen vähimmäismäärästä tukea, jonka he haluaisivat saada suojellakseen luonnon monimuotoisuutta.)

Kaatopaikkaveroille voitaisiin pyrkiä vahvistamaan yhteiset kriteerit. Tähän sisältyisivät ympäristön kannalta vaikuttavat verotuksen vähimmäistasot.

Komissio pohtii, olisiko ilmansuojelussa vapaaehtoinen rajat ylittävä NO_x- ja SO₂-päästökauppa jäsenvaltioiden muodostamien eri ryhmien välillä hyvä keino. Komissio sanoo tutkivansa myös sitä, pitäisikö jäsenvaltioille antaa mahdollisuus valita joko yksin tai yhdessä päästökauppa parhaaseen käytettävissä olevaan tekniikkaan perustuvien lupien sijasta.

5. Johtopäätökset

Komissio katsoo, että markkinapohjaisia ohjauskeinoja tulisi käyttää enemmän sekä yhteisön tasolla että kansallisesti. Tällä vihreällä kirjalla komissio siis haluaa herättää keskustelua asiasta.

Komissio odottaa eri tahoilta palautetta asiakirjassa esille tuotuihin ajatuksiin ja vastauksia kysymyksiin heinäkuun 2007 loppuun mennessä.

Kansallinen käsittely:

EU-asiain komitean ympäristöjaosto: virkamieskokoonpano 17.4.2007 (esittely) ja 5.-7.6.2007 (kirjallinen menettely); laaja kokoonpano 8.6.2007 (päätelmät).
Ministeriöiden välinen taustaryhmä (VNK, VM, MMM, LVM, KTM, YM).

Eduskuntakäsittely:

Vihreästä kirjasta toimitetaan eduskunnalle e-kirjelmä.

Käsittely Euroopan parlamentissa:

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema:

Vihreä kirja ei aiheuta muutoksia lainsäädäntöön.

Taloudelliset vaikutukset:

Ei mainittavia taloudellisia vaikutuksia.

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:

Neuvoston ympäristötyöryhmä 3.5.2007 (esittely) sekä 25.5., 5.6. ja 11.6.2007 (päätelmäluonnos).

Asiasanat	ympäristöpolitiikka, energiaverotus, ympäristöverotus
Hoitaa	VM, YM
Tiedoksi	EUE, KTM, LVM, MMM, PLM, TH, VNEUS



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 28.3.2007
KOM(2007) 140 lopullinen

VIHREÄ KIRJA

**markkinapohjaisista ohjauskeinoista ympäristöä ja asiaan liittyviä toimintapoliittisia
tarkoituksia varten**

{SEK(2007) 388}

VIHREÄ KIRJA

markkinapohjaisista ohjauskeinoista ympäristöä ja asiaan liittyviä toimintapoliittisia tarkoituksia varten

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

1. JOHDANTO

Euroopan unioni on maailman johtavia voimia ympäristön kestävyyttä ja varsinkin ilmastonmuutosta koskevista toiminnoista. Tämä seikka sai hiljattain vahvistuksen energiaa ja ilmastopolitiikka koskevassa paketissa¹, jolle saatiin hyväksyntä kevään Eurooppa-neuvostossa². Paketissa EU toisti sitoumuksensa pyrkiä hillitsemään ilmastonmuutosta EU:n sisällä ja kansainvälisellä tasolla, edistää ympäristön kestävyyttä, vähentää riippuvuutta ulkoisista resursseista ja varmistaa Euroopan talouden kilpailukyky. Lisäksi biologisen monimuotoisuuden heikkenemisen pysäyttäminen, uhanalaisten luonnonvarojen säilyttäminen ja kansanterveyden suojeleminen vaativat kiireellisiä toimia.

Näihin kunnianhimoisiin tavoitteisiin ei päästä ilman julkisia toimia ja kaikkien toimijoiden vahvaa sitoutumista. EU on suosinut yhä useammin taloudellisia tai markkinapohjaisia ohjauskeinoja – kuten välillistä verotusta, kohdennettuja tukia ja vaihdettavia päästöoikeuksia – tällaisissa toimintapoliittisissa tarkoituksissa, sillä ne ovat joustava ja kustannustehokas keino saavuttaa tietyt tavoitteet³. Markkinapohjaisten ohjauskeinojen intensiivisempää käyttöä on myös suositettu EU:n kuudennessa ympäristöä koskevassa toimintaohjelmassa, EU:n uudistetussa kestävä kehityksen strategiassa⁴ sekä kasvua ja työllisyyttä tukevassa uudistetussa Lissabonin strategiassa⁵.

¹ Erityisesti komission tiedonanto *Energiapolitiikka Euroopalle* [KOM(2007) 1, 10.1.2007] ja komission tiedonanto *Maailmanlaajuisen ilmastonmuutoksen rajoittaminen kahteen celsiusasteeseen – Toimet vuoteen 2020 ja sen jälkeen* [KOM(2007) 2, 10.1.2007].

² Eurooppa-neuvosto, 8. ja 9. maaliskuuta 2007, puheenjohtajan päätelmät.

³ Tässä asiakirjassa tarkoitettujen markkinapohjaisten ohjauskeinojen lisäksi muita merkittäviä markkinapohjaisia ohjauskeinoja sovelletaan yhteisen maatalouspolitiikan (eli maatalouden ympäristötoimenpiteet maaseudun kehittämiss politiikassa) ja koheesiopolitiikan (ympäristö- ja energia-alat) osana. Jos markkinapohjaisten ohjauskeinojen käyttöön liittyy valtiontukia, ohjauskeinojen on oltava yhteisön sääntöjen mukaisia ja niistä on ilmoitettava komissiolle EY:n perustamissopimuksen 88 artiklan mukaisesti. Ympäristönsuojeluun myönnettävää valtiontukia koskevien yhteisön suuntaviivojen uudelleentarkastelu on parhaillaan käynnissä. Sen vuoksi tässä vihreässä kirjassa ei arvioida valtiontukien käyttöä.

⁴ EYVL L 242, 10.9.2002, ja neuvoston asiakirja 10917/06, 26.6.2006.

⁵ Neuvoston suositus 2005/601/EY, annettu 12 päivänä heinäkuuta 2005, jäsenvaltioiden ja yhteisön talouspolitiikan laajoiksi suuntaviivoiksi (vuosiksi 2005–2008).

Tässä vihreässä kirjassa käynnistetään keskustelu markkinapohjaisten ohjauskeinojen edistämisestä yhteisössä. Energiatehokkuuden toimintaohjelmassa⁶ ilmoitetulla tavalla tässä vihreässä kirjassa tarkastellaan, miten energiaverotusdirektiivin⁷ tarkistamisessa voitaisiin edetä. Tässä mielessä vihreä kirja luontuu hyvin uudessa yhdennetyssä energian ja ilmastomuutoksen toimintaohjelmassa⁸ vahvistettuun kehykseen. Kyseisessä toimintaohjelmassa markkinapohjaiset ohjauskeinot ja finanssipolitiikka yleensä ovat keskeisessä asemassa pyrittäessä saavuttamaan EU:n toimintapoliittiset tavoitteet. Vihreässä kirjassa tarkastellaan myös, millaisia vaihtoehtoja on käyttää markkinapohjaisia ohjauskeinoja tehokkaammin ympäristöpolitiikan eri aloilla sekä yhteisössä että kansallisella tasolla.

2. MARKKINAPOHJAISTEN OHJAUSKEINOJEN KÄYTTÖ YHTEISÖN TOIMINTAPOLIITTISTEN TAVOITTEIDEN SAAVUTTAMISEKSI

2.1. Markkinapohjaisten ohjauskeinojen käyttö toimintapolitiikan välineinä

Markkinapohjaisten ohjauskeinojen kyky korjata markkinoiden toiminnan riittämättömyyttä kustannustehokkaalla tavalla tekee näiden ohjauskeinojen käytöstä taloudellisesti perusteltua. Markkinoiden toiminnan riittämättömyys tarkoittaa tilanteita, jossa markkinat joko puuttuvat kokonaan (esimerkiksi ympäristövarat, jotka ovat luonteeltaan julkisia hyödykkeitä) tai eivät riittävällä tavalla ota huomioon taloudellisen toiminnan tosiasiallisia tai yhteiskunnallisia kustannuksia. Julkiset toimet ovat näin ollen perusteltuja tilanteen korjaamiseksi, ja markkinapohjaisilla ohjauskeinoilla on se etu, että ne pystyvät käyttämään markkinasignaaleja markkinoiden riittämättömän toiminnan korjaamiseksi, toisin kuin sääntely ja hallinnolliset keinot.

Markkinapohjaisilla ohjauskeinoilla joko vaikutetaan hintoihin (verotuksen tai kannustimien välityksellä) tai vahvistetaan absoluuttiset määrät (päästökauppa) tai määrät tuotettua yksikköä kohden, ja näin niiden käytössä epäsuorasti tunnustetaan, että yrityksiä on monenlaisia. Nämä ohjauskeinot tarjoavat näin ollen joustavuutta, joka voi alentaa huomattavasti ympäristöparannusten kustannuksia.⁹ Markkinapohjaiset ohjauskeinot eivät kuitenkaan ole mikään patenttiratkaisu kaikkiin ongelmiin. Niiden toimintaan tarvitaan selkeä sääntelykehys, ja niitä käytetään usein politiikkayhdistelmässä yhdessä muiden välineiden kanssa. Jos kuitenkin valitaan oikea ohjauskeino ja suunnitellaan se oikein, markkinapohjaisilla ohjauskeinoilla¹⁰ on tiettyjä etuja sääntelyyn nähden:

⁶ KOM(2006) 545.

⁷ Neuvoston direktiivi 2003/96/EY, annettu 27 päivänä lokakuuta 2003, energiatuotteiden ja sähkön verotusta koskevan yhteisön kehyksen uudistamisesta (EUVL L 283, 31.10.2003, s. 51), direktiivi sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna direktiiveillä 2004/74/EY ja 2004/75/EY (EUVL L 157, 30.4.2004, s. 87 ja s. 100).

⁸ Kuten Eurooppa-neuvosto hiljattain korosti, 8. ja 9. maaliskuuta 2007.

⁹ Ks. komission tiedonanto *Tarpeiden ja vastuun yhdistäminen: ympäristönäkökohtien sisällyttäminen talouspolitiikkaan*, KOM(2000) 576, 20.9.2000.

¹⁰ KOM(2000) 576, 20.9.2000. OECD:n tutkimukset antavat yhä enemmän näyttöä markkinapohjaisten ohjauskeinojen tehokkuudesta. Ks. *Environmentally Related Taxes in OECD Countries – issues and strategies*, 2001.

- Ne parantavat hintasignaaleja määrittelemällä taloudellisen toiminnan ulkoiset kustannukset ja siitä koituvan hyödyn niin, että talouden toimijat voivat ottaa nämä seikat huomioon ja muuttaa käyttäytymistään vähentääkseen kielteisiä – ja lisätäkseen myönteisiä – ympäristövaikutuksia ja muita vaikutuksia¹¹.
- Ne tarjoavat teollisuudelle enemmän joustavuutta tavoitteiden saavuttamisessa ja alentavat sääntöjen noudattamisesta aiheutuvia yleisiä kustannuksia¹².
- Ne tarjoavat yrityksille pitkällä aikavälillä kannustimen jatkaa teknologista innovointia, jotta yritykset voivat jatkossakin vähentää haitallisia ympäristövaikutuksia (”dynaaminen tehokkuus”).
- Ne tukevat työllisyyttä, kun ne liittyvät ympäristöveron uudistuksiin tai ympäristöalan rahoitusuudistuksiin¹³.

2.2. Markkinapohjaiset ohjauskeinot EU-yhteydessä

Sen lisäksi, että markkinapohjaiset ohjauskeinot auttavat erityisten poliittisten toimintatavoitteiden saavuttamisessa, EU on käyttänyt niitä varmistamaan, että samalle alalle lankeaa samanlainen taakka kautta koko EU:n, ja välttääkseen kilpailuun mahdollisesti kohdistuvia haitallisia vaikutuksia EU:ssa. Tavoitteena on välttää sisämarkkinoiden häiriöitä, joita aiheutuu eri jäsenvaltioiden erilaisista lähestymistavoista. Yhteiset toimet myös vahvistavat EU:ta kohtaamaan kauppakumppaneittensa taholta tulevaa ulkoista kilpailua.

EU:n tasolla kaikkein eniten käytettyjä markkinapohjaisia ohjauskeinoja ovat verot, käyttömaksut ja vaihdettavat lupajärjestelmät. Taloudellisesti katsottuna nämä välineet toimivat samalla tavalla. Ne kuitenkin myös eroavat monilta osin.

Ensinnäkin määrällisissä järjestelmissä, kuten vaihdettavissa lupajärjestelmissä, erityiset toimintapoliittiset tavoitteet – esimerkiksi päästörajat – saavutetaan varmemmin (mikäli sääntöjen noudattaminen ja seuranta on tehokasta) verrattuna puhtaasti hintaperusteisiin ohjauskeinoihin, kuten veroihin. Hintaperusteiset ohjauskeinot puolestaan tarjoavat varmuutta sikäli, että toimintapoliittisesta tavoitteesta aiheutuvat kustannukset tai hinta ovat tiedossa, ja tällaiset ohjauskeinot ovat yleensä helpommin hallinnoitavissa¹⁴.

¹¹ Tämä ajatus ilmaistaan usein sellaisin tavoittein kuin oikea hinnoittelu, ulkoisten kustannusten sisällyttäminen hintoihin ja sellaisten ympäristöpalveluiden, joita ei markkinoida, tarjonnan laajentaminen.

¹² Ks. Euroopan ympäristökeskus (EYK), *Effectiveness of urban wastewater treatment policies in selected countries: an EEA pilot study*, 2005. Tutkimuksessa vertaillaan useiden jäsenvaltioiden omaksumia lähestymistapoja ja osoitetaan, kuinka markkinapohjaisten ohjauskeinojen käyttö auttaa saavuttamaan ympäristötavoitteet alhaisemmin kustannuksin.

¹³ Ks. komission tiedonanto *Eurooppalaiset arvot globaalistuvassa maailmassa*, KOM(2005) 525, 20.10.2005.

¹⁴ Ks. KOM(2000) 576.

Toiseksi eroja on siinä, kuinka saadaan tuotettua tuloja. Veroja (ja vähäisemmässä määrin käyttömaksuja) on käytetty yhä useammin vaikuttamaan käyttäytymiseen, mutta niistä saadaan myös tuloja. Vaihdehtavissa lupajärjestelmissä voidaan myös saada tuloja, jos julkiset viranomaiset huutokauppaavat oikeudet. Vaihdehtavissa lupajärjestelmissä, joissa oikeudet huutokaupataan, on sen vuoksi samankaltaisia piirteitä kuin veroissa (eroja on sääntelyyn ja sääntöjen noudattamiseen liittyvissä seikoissa). Koska käyttömaksu puolestaan on tavallisesti vastine selkeästi yksilöidystä palvelusta tai kulusta, näistä maksuista saatavien tulojen käyttömahdollisuudet julkisessa talousarviossa eivät ole kovin joustavat.

Edellä esitetyt seikat ovat huomattavassa määrin vaikuttaneet siihen tapaan ja niihin aloihin, joilla EU tätä nykyä käyttää markkinapohjaisia ohjauskeinoja yhteisön tasolla, ja johtaneet sellaisten ohjauskeinojen käyttöönottoon, kuten EU:n päästökauppajärjestelmä¹⁵, energiaverotusdirektiivi ja liikenteen alalla eurovinjettidirektiivi¹⁶. Jos EU harkitsee markkinapohjaisten ohjauskeinojen lisäkäyttöä EU:n tasolla, nämä seikat on otettava huomioon niin, että kutakin ohjauskeinoa voidaan käyttää parhaiten kaikkein tarkoituksenmukaisimmalla alalla ja samalla voidaan välttää päällekkäisyyksiä. Periaatteessa yhteisön päätöksentekosääntöjen ei pitäisi nousta vaikutusvaltaiseen asemaan tässä suhteessa. Koska veroalalla kuitenkin edellytetään yksimielisyyttä, mahdollisuudet käyttää verotusta välineenä eroavat muista ohjauskeinoista joiltain osin¹⁷.

Millä aloilla EU:n tai kansallisella tasolla voidaan kehittää markkinapohjaisten ohjauskeinojen käyttöä ja millaisia vaihtoehtoja on käytettävissä?

Voitaisiinko markkinapohjaisia ohjauskeinoja käyttää tavalla, jolla edistetään kilpailukykyä eikä aiheuteta yksityisille kuluttajille, erityisesti pienituloisille kansalaisille, kohtuutonta taakkaa mutta jolla samanaikaisesti varmistetaan tulojen kertyminen julkiseen talousarvioon?

Pitäisikö EU:n harjoittaa aiempaa aktiivisempaa veropolitiikkaa yhteisön toimintapoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi (veropoliittisten tavoitteiden lisäksi)? Onko tämä oikea tapa vastata nykyisiin maailmanlaajuisiin haasteisiin ja kansallisten talousarvioiden rahoitustarpeisiin?

2.3. Kasvu, työpaikat ja puhdas ympäristö – ympäristöverouudistukset

EU on vahvasti sitoutunut varmistamaan ympäristön kannalta kestäväen kehityksen ja edistämään kasvua ja työllisyyttä. Jos ympäristöverouudistuksella verorasite siirretään hyvinvoinnin kannalta kielteisistä veroista (esimerkiksi työn verotus) hyvinvoinnin kannalta myönteisiin veroihin (esimerkiksi ympäristön kannalta haitallinen toiminta, kuten luonnonvarojen käyttö tai saastuttaminen), tilanteesta voivat hyötyä kaikki sekä ympäristön että työllisyyden kannalta¹⁸. Verotuksen painopisteen pitkäaikainen siirtymä edellyttää samanaikaisesti, että ympäristöön liittyvä veropohja tuo suhteellisen vakaasti tuloja¹⁹.

¹⁵ Komissio laatii parhaillaan kattavaa raporttia EU:n päästökauppajärjestelmästä saaduista kokemuksista. Sen vuoksi tätä seikkaa ei käsitellä tässä vihreässä kirjassa.

¹⁶ Direktiivi 1999/62/EY (EYVL L 187, 20.7.1999), sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2006/38/EY (EUVL L 157, 9.6.2006, s. 8).

¹⁷ Huolimatta siitä, että EY:n perustamissopimuksessa määrätään joistakin joustavista institutionaalista ratkaisuksista, kuten tiiviimmästä yhteistyöstä.

¹⁸ Komissio nosti tämän kysymyksen esille jo vuonna 1993 kasvua, kilpailukykyä ja työllisyyttä koskevassa valkoisessa kirjassaan [KOM(93) 700, luku 10] ja uudelleen hiljattain Euroopan sosiaalista

Ympäristöverouudistus voi myös auttaa lieventämään haitallisia vaikutuksia, joita ympäristöveroista voi aiheutua kilpailukykyyn joillakin aloilla. Jos toimia koordinoidaan tarkasti yhteisön tasolla, näitä vaikutuksia voidaan vähentää entisestään verrattuna jäsenvaltioiden yksipuolisesti toteuttamiin toimiin. Työn verotuksen keventäminen tai sosiaaliturvamaksujen alentaminen hyödyttää tavallisesti pienituloisia kotitalouksia ja voi tasapainottaa ympäristöverojen mahdollisia kielteisiä vaikutuksia. Väestön ikääntyminen kasvattaa julkisiin menoihin kohdistuvia paineita ja globalisaatio nakertaa pääoman ja työllisyyden verotuksen kannattavuutta, joten verorasitteen siirtäminen välittömästä verotuksesta kulutukseen ja erityisesti ympäristölle haitalliseen kulutukseen voi merkitä huomattavia etuja myös verotukselliselta näkökannalta.

Sen lisäksi, että jäsenvaltiot kannustavat verotuksen avulla luopumaan ympäristön kannalta haitallisesta käyttäytymisestä, ne voivat myös käyttää tukien kaltaisia verokannustimia edistääkseen ympäristön kannalta suotuisaa käyttäytymistä ja helpottaakseen innovointia, tutkimusta ja kehitystä. Edellytyksenä on, että julkisia varoja luodaan ensin jollakin muulla tavoin (esimerkiksi verottamalla ympäristön kannalta haitallista käyttäytymistä) tai että menoja vähennetään (esimerkiksi lakkauttamalla ympäristön kannalta haitallisia tukia). Tämä lähestymistapa on erityisen merkityksellinen, kun ajatellaan, kuinka kunnianhimoisia EU:n ilmaston ja energian toimintaohjelman tavoitteet ovat. Näitä tavoitteita ovat varsinkin kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen vähintään 20 prosenttia vuoteen 2020 mennessä, sitova tavoite tuottaa energiasta 20 prosenttia uusiutuvien energialähteiden turvin vuoteen 2020 mennessä sekä tavoite nostaa biopolttoaineiden osuus 10 prosenttiin.

Komissio katsoo ensisijaisesti, että **jäsenvaltioiden** tehtävä on löytää oikea tasapaino verojärjestelmäänsä sisältyvien kannustimien ja jarrujen välillä samalla kun otetaan huomioon yleiset verotukseen liittyvät rajoitteet ja verotuksen tasapuolisuus. Komissio haluaisi kuitenkin helpottaa tämän tasapainon etsimistä yhteisön veropolitiikalla (vrt. 3 luku).

Jäsenvaltioiden välillä voitaisiin parantaa organisoitua tietojenvaihtoa parhaista käytänteistä, jotka liittyvät yleisesti markkinapohjaisten ohjauskeinojen käyttöön ja erityisesti ympäristöverouudistukseen. Vaikka joillakin aloilla on erityisiä järjestelmiä, tarjolla ei ole horisontaalista foorumia. Tältä osin yksi vaihtoehto olisi markkinapohjaisia ohjauskeinoja käsittelevän foorumin perustaminen.

Pitäisikö EU:n aktiivisemmin edistää ympäristöverouudistuksia kansallisella tasolla?

Kuinka komissio voisi parhaiten helpottaa tällaisia uudistuksia? Voisiko se esimerkiksi ottaa käyttöön jonkinlaisen koordinaatiomenetelmän tai -menettelyn?

Olisiko edellä mainitun markkinapohjaisia ohjauskeinoja käsittelevän foorumin perustamisesta hyötyä, kun pyritään edistämään ympäristöverouudistusta koskevien kokemusten / parhaiten käytänteiden vaihtoa jäsenvaltioiden välillä? Mikä olisi paras tapa organisoida tällainen foorumi? Millainen sen koostumuksen pitäisi olla, jotta vältettäisiin mahdollisia päällekkäisyyksiä nykyisten järjestelmien kanssa?

mallia koskevassa tiedonannossa sekä työllisyyspolitiikan ja ympäristöpolitiikan välistä yhteyttä käsittelevässä valmisteluasiakirjassa, ks. KOM(2005) 525 ja SEC(2005) 1530. Tämän jälkeen Pohjoismaissa saadut kokemukset sekä mallipohjaisten tutkimusten tulokset osoittavat, että molemmantyyppisiä etuja on olemassa.

¹⁹ Suhdetta, joka verotuksessa vallitsee tulojen tuottamisen ja kannustavan vaikutuksen välillä, tarkastellaan komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa.

Kuinka tarve vähentää työhön kohdistuvaa verorasitetta useissa jäsenvaltioissa sopii tavoitteeseen edistää innovointia ja tukea tutkimusta ”vihreämpään” talouteen siirtymiseksi? Kuinka tähän voidaan päästä niin, ettei talousarvioon samanaikaisesti aiheudu vaikutuksia? Olisiko verotuksen painopisteen selkeämpi siirtäminen ympäristön kannalta haitalliseen toimintaan oikea toimintatapa?

2.4. Ympäristölle haitallisten tukien uudistaminen

Monet tuet eivät ainoastaan ole taloudellisesti ja yhteiskunnallisesti tehottomia vaan ne voivat myös vaikuttaa haitallisesti ympäristöön ja ihmisten terveyteen²⁰. Ympäristö- tai terveyssyistä käytettyjen markkinapohjaisten ohjauskeinojen vaikutus voi myös vesittyä ja kilpailukyky yleisesti ottaen heiketä²¹. Tukien uudistaminen tai poistaminen on perusteltua jo sinällään, ja lisäksi tällaisilla toimilla voitaisiin saada uusia julkisia varoja ympäristöalan rahoitusuudistukseen²². Komissio haluaa toimia jäsenvaltioiden kanssa yhteistyössä uudistaakseen ympäristölle haitallisia tukia sekä yhteisön että kansallisella tasolla. Sidosryhmien kanssa on tärkeä käydä vuoropuhelua, jotta varmistetaan kaikkien seikkojen ottaminen huomioon. Eurooppa-neuvosto on pyytänyt komissiota laatimaan kaikki alat huomioon ottavan uudistussuunnitelman vuoteen 2008²³ mennessä.

Mikä on kansallisen kokemuksen perusteella paras tapa edistää ympäristölle haitallisten tukien uudistusprosessia?

3. MAHDOLLISUUDET VAIKUTTAA ENERGIANKÄYTTÖÖN MARKKINAPOHJAISTEN OHJAUSKEINOJEN LISÄKÄYTTÖLLÄ

Energia on nykyisin tärkeimpiä EU:n painopisteitä, sillä se asettaa huomattavia haasteita ympäristön kestävyuden, toimitusvarmuuden ja kilpailukykyyn kannalta. Jotta Euroopan energiankäyttöä voitaisiin muuttaa kestävämpään, varmempaan ja kilpailukykyisempään suuntaan, komissio on kehottanut tehostamaan energiankulutusta ja resurssien käyttöönottoa, jotta käytössä olisi puhtaampaa energiaa ja voitaisiin investoida uusiin teknologioihin ja innovointiin. EU:n valtioiden ja hallitusten päämiehet hyväksyivät nämä tavoitteet hiljattain yhdennettynä ilmastomuutoksen ja energian toimintaohjelmalla. Finanssipolitiikalla, erityisesti verotuksella, ja EU:n päästökauppajärjestelmän hienosäädöllä on tärkeä rooli näiden tavoitteiden saavuttamisessa.

Vaikka yhteisön veropolitiikka ja varsinkin energiaverotusdirektiivi palvelevat ensisijaisesti sisämarkkinoita, niillä on merkitystä myös tässä yhteydessä. Direktiivissä vahvistetaan yhteiset säännöt energiankulutuksen verotukselle ja yhdennetään ympäristö- ja energiatavoitteet. Energiaverotuksella on perinteisesti edistetty energiatehokkuuden, toimitusvarmuuden ja kilpailukykyyn tavoitteita.

²⁰ Ks. esimerkiksi OECD, *Environmentally-harmful subsidies – challenges for reform*, 2005, ja ne lähteet, joihin asiakirjassa viitataan.

²¹ OECD (1998) määrittää ympäristön kannalta haitalliset tuet seuraavalla tavalla: kaikenlainen taloudellinen tuki ja sääntely, jota käytetään tiettyjen tuotteiden, prosessien tai alueiden kilpailukykyyn kohottamiseksi ja joka yhdessä olemassa olevan verojärjestelmän kanssa (tahattomasti) syrjii järkeviä ympäristökäytäntöjä

²² Tätä korostettiin myös EU:n uudistetussa kestävästä kehityksen strategiassa.

²³ EU:n kestävästä kehityksen strategian uudelleentarkastelu, neuvoston asiakirja 10917/06, 26.6.2006.

3.1. Energiaverotusdirektiivin virtaviivaistaminen ja kehittäminen

Energiaverotus tarjoaa EU:lle valmiudet yhdistää verotuksessa kannustin, jolla pyritään energiatehokkaampaan ja ympäristöä säästävempään energiankulutukseen, kykyyn tuottaa tuloja²⁴.

Koska energiaverotusdirektiivin lähestymistapa on kuitenkin nykyisellään melko joustava ja yleinen, aina ei ehkä pystytä tehokkaasti ottamaan huomioon energiatehokkaan ja ympäristöä säästävän energiankulutuksen tavoitteita, kun EU:n tasolla pyritään yhdenmukaisuuteen. Sen vuoksi voi olla tarpeen luoda selkeämpi yhteys energiaverotuksen ja asianomaisten EU:n toimintapoliittisten tavoitteiden välille.

Yksi vaihtoehto saattaisi olla yhteisön vähimmäisverotasojen jakaminen energia- ja ympäristöperusteisiin (tai osioihin), jotka näkyisivät kansallisella tasolla energiaverona ja ympäristöverona (päästöverona). Perustana olisi nykyinen energiaverotuksen lähestymistapa, mutta johdonmukaisemmassa ja ympäristönäkökohtia hienosäätävässä muodossa.

Jotta luotaisiin tuloksellinen ja yhdenmukainen tehokkaan energiankulutuksen kannustin aiheuttamatta häiriöitä energiatuotteiden kaupassa, kaikkia polttoaineita olisi ensisijaisesti verotettava yhdenmukaisesti niiden **energiasisällön perusteella**. Näin jatkokehittäisiin lämmityspolttoaineiden ja sähkön verotuksessa jo sovellettua lähestymistapaa. Kun lisäksi otettaisiin huomioon, että eri polttoaineista syntyy palamisen aikana erilaisia päästöjä, toissijaisesti verotuksessa voitaisiin ottaa huomioon energian **ympäristönäkökohdat** (kasvihuonekaasupäästöt pidettäisiin erillään muiden kaasujen päästöistä). Tällaisen lähestymistavan avulla veroja voitaisiin nykytilanteeseen verrattuna eriyttää automaattisemmin ja suoraviivaisemmin ja suosia ympäristöä säästäviä ja erityisesti uusiutuvia energialähteitä. Muiden tehtäviensä ohella energiaverotuksessa nimenomaisesti tunnistettaisiin uusiutuvien energialähteiden ympäristölliset ja toimitusvarmuuteen liittyvät edut.

Huomioon on otettava useita eri seikkoja, joita käsitellään tarkemmin tämän asiakirjan ohella esitettävässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa. Ennen kaikkea:

- Lämmitys- ja liikennepolttoaineita on perinteisesti verotettu eri tavoin, sillä huomioon on erityisesti otettu lämmityspolttoaineen välttämättömyys. Tämän vuoksi saattaa olla perusteltua eriyttää verotusta enemmän käyttötarkoituksen mukaan.
- Lähes kaikessa sähköntuotannossa syntyy hiilidioksidipäästöjä, jotka on kuitenkin jo sisällytetty EU:n päästökauppajärjestelmään. Sähköntuotanto on toisaalta periaatteessa vapautettu energiaverotuksesta energiaverotusdirektiivin mukaisesti. Verona kannettava ympäristölisäosio ei tässä erityisessä tapauksessa ehkä vaikuttaisi tarkoituksenmukaiselta, sillä se heijastaisi samoja ympäristönäkökohtia kuin jo otetaan huomioon EU:n päästökauppajärjestelmässä.

Komissio jatkaa näiden kysymysten tarkastelua. Tavoitteena on energiaverotusdirektiivin mahdollinen tarkistaminen.

²⁴ Kolme neljäsosaa niistä tuloista, jotka saadaan ympäristöön liittyvistä veroista, on peräisin energiaverosta (ks. komission yksiköiden valmisteluasiakirja).

Pitäisikö energiaverotusdirektiiviä tarkistaa niin, että luotaisiin selkeämpi yhteys niihin toimintapolitiittisiin tavoitteisiin, jotka direktiivissä yhdentyvät, erityisesti ympäristön ja energian alalla? Muotoutuisiko energiaverotuksesta tällä tavoin vaikuttavampi ohjausväline, kun verotuksen kannustavat vaikutukset yhdistyisivät paremmin kykyyn tuottaa tuloa?

Onko paras tapa saavuttaa tämä se, että verotuksen vähimmäistasot erotettaisiin energia- ja ympäristöosioihin? Mitkä olisivat tällaisen lähestymistavan edut ja haitat sekä tärkeimmät käytännön tekijät? Olisiko energiaverotuksella luotu ympäristökannustin riittävä ja sopiva vastaus heijastamaan energiapolitiikan tavoitteita biopolttoaineiden alalla, mukaan luettuna markkinapohjaisen kannustimen luominen toisen sukupolven biopolttoaineille?

Olisiko uusilla veroilla pyrittävä ratkaisemaan sähköntuotantoon liittyvät muut mahdolliset ympäristönäkökohdat? Riittääkö ehdotettu lähestymistapa kannustamaan siirtymistä uusiutuvista energialähteistä tuotetun sähkön käyttöön? Millainen olisi tällaisen yhteisön kehityksen vaikutus ydinvoimalla tuotettuun sähkөөn (kun otetaan huomioon, kuinka eri tavoin jäsenvaltiot suhtautuvat ydinenergiaan)?

3.2. Energiaverotuksen ja muiden markkinapohjaisten ohjauskeinojen, erityisesti EU:n päästökauppajärjestelmän, vuorovaikutus

Kun ajatellaan yhteisön nykyisiä markkinapohjaisia ohjauskeinoja energian, liikenteen ja ympäristön alalla, energiaverotus on ehkä kaikkein laajavaikutteisiin, sillä se vaikuttaa kaikkiin kolmeen alaan ja toimii suorassa vuorovaikutuksessa kaikkien muiden ohjauskeinojen kanssa.

Jos energiaverotusdirektiiviä tarkistettaisiin, nämä seikat voitaisiin ottaa huomioon selkeyttämällä näkökohtia, jotka kuuluvat yhdenmukaistetun energiaverotuksen soveltamisalaan. Jos verotuksen vähimmäistasoihin sisällytettäisiin selkeä ympäristöperuste (jossa eroteltaisiin kasvihuonekaasupäästöt ja muiden kaasujen päästöt), energiaverotuksella voitaisiin käytännössä paremmin täydentää muita markkinapohjaisia ohjauskeinoja EU:n tasolla.

EU:n päästökauppajärjestelmää sovelletaan nykyisellään tiettyjen poltto- ja teollisuuslaitosten päästöihin. Energiaverotusta sen sijaan sovelletaan *energian polttoainekäyttöön*²⁵, mutta energiaa eniten käyttävät alat (jotka EU:n päästökauppajärjestelmä nykyisellään kattaa) jäävät usein energiaverotuksen ulkopuolelle. Komissio katsoo, että sääntöä voitaisiin vielä tarkastella sen arvioimiseksi, voitaisiinko EU:n päästökauppajärjestelmän kattamat alat jättää energiaverotusdirektiivin ympäristöperusteen soveltamisalan ulkopuolelle sikäli kuin näiden alojen kasvihuonekaasupäästöt otetaan jo riittävässä määrin huomioon EU:n päästökauppajärjestelmässä (näihin aloihin ei toisin sanoen sovellettaisi verotuksen vähimmäistasojen asianomaisia ympäristöperusteita mutta energiaperustetta ja muita ympäristöperusteita sitä vastoin sovellettaisiin). Jos tietyt toimijat eivät pienen kokonsa tai muiden seikkojen vuoksi osallistu päästökauppaan, verotuksen vähimmäistasojen ympäristöosiolla kuitenkin varmistettaisiin laajalti, että saastuttaja maksaa -periaatetta noudatetaan. Sääntöjä voitaisiin soveltaa sekä teollisuuteen että lentoliikenteeseen.

²⁵ Eritoten energiaverotusta ei tavallisesti sovelleta energiatuotteisiin (eikä sähkөөn), joita käytetään teollisuusprosessien raaka-aineena, eikä energiatuotteisiin, joita käytetään energiatuotteiden tuotannossa (useimmiten jalostamoissa) tai sähköntuotannossa. Tämän taustalla on useita syitä. Yksityiskohtaisia tietoja on energiaverotusdirektiivin 2 artiklan 4 kohdassa, 14 artiklan 1 kohdan a alakohdassa ja 21 artiklan 3 ja 6 kohdassa.

EU:n päästökauppajärjestelmässä jo huomioon otettavien ympäristövaikutusten sulkeminen energiaverotusdirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle voisi olla toteutuskelpoinen ratkaisu, jonka avulla saattaisi myös ratketa ongelma näiden kahden ohjauskeinon mahdollisesta päällekkäisyydestä samalla kun varmistetaan, että muita energiaverotuksen tavoitteita noudatetaan. Tällaisella ratkaisulla voitaisiin myös välttää ne vaikeudet, joita aiheutuu EU:n päästökauppajärjestelmän ja energiaverotuksen välisistä eroista (päästökauppajärjestelmässä hinnat ovat yhdenmukaiset koko EU:ssa mutta vaihtelevat kuitenkin ajan mittaan; energiaveroasteissa on puolestaan jäsenvaltiokohtaisia eroja, sillä jäsenvaltioilla on vapaus vahvistaa veroaste vähimmäistasoa korkeammalle, jos ne katsovat sen tarpeelliseksi, mutta veroaste pysyy kuitenkin melko vakaana ajan mittaan). Tällaisia ratkaisuja on kuitenkin pohdittava vielä syvällisemmin, varsinkin jos EU:n päästökauppajärjestelmää laajennetaan huomattavasti.

Mihin tahansa ratkaisuun päädytäänkin, se on nähtävä maailmanlaajuisesta näkökulmasta. Yhä enenevässä määrin maailmanlaajuisesti ymmärretään, että ympäristönsuojelu on yhdenmukainen taloudellisiin päätöksiin, jotta pitkän aikavälin kestävä kehitys voidaan varmistaa. Tämän johdosta kansalliset viranomaiset turvautuvat yhä enenevässä määrin markkinapohjaisiin ohjauskeinoihin, ja näiden ohjauskeinojen käyttöön tulisi kannustaa maailmanlaajuisella tasolla. EU:n olisi käytävä aktiivista vuoropuhelua muiden maiden kanssa edistääkseen markkinapohjaisten ohjauskeinojen käyttöä keinona saavuttaa toimintapoliittiset tavoitteet kustannustehokkaasti.

Tätä ennen ja niin kauan kuin EU ja EU:n ulkopuoliset maat soveltavat erisuuruisia hiilidioksidiveroja tai muita menetelmiä (kuten päästökauppajärjestelmää) kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi, on tärkeää tarjota EU:n kauppakumppaneille tarpeellisia kannustimia, jotta ne toteuttaisivat tehokkaita toimia kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi. Kaikkien tässä tarkoituksessa toteutettavien toimenpiteiden toteutettavuutta olisi selvitettävä. Tämä on jo herättänyt keskustelua hiilidioksidipäästöjen tasausmekanismeista, kuten rajaveron mukautuksista. Samanaikaisesti on todettava, että oikeudelliset ja tekniset rajoitteet hankaloittavat tätä lähestymistapaa, ja tällaisia rajoitteita olisikin vielä tarkasteltava.

Olisivatko ehdotetut energiaverotusdirektiivin muutokset ja direktiivin soveltamisalan suhteen ehdotettu lähestymistapa paras ratkaisu, kun halutaan varmistaa johdonmukaisuus direktiivin ja EU:n päästökauppajärjestelmän välillä? Onko muita vaihtoehtoja tämän tavoitteen saavuttamiseksi?

Millaisia potentiaalisia vaihtoehtoja olisi tarkasteltava, jotta löydettäisiin tarvittavat keinot EU:n kauppakumppaneiden kannustamiseksi toteuttamaan tehokkaita toimenpiteitä kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi?

4. MAHDOLLISUUDET MARKKINAPOHJAISTEN OHJAUSKEINOJEN LISÄKÄYTTÖÖN YMPÄRISTÖPOLITIIKASSA

4.1. Liikenteen ympäristövaikutukset

Liikenne on huomattava ilmansaastuttaja ja hiilidioksidipäästöjen lähde, ja päästöt ovat kasvusuunnassa. Maantieliikenne aiheutti esimerkiksi vuonna 2004 22 prosenttia kaikista hiilidioksidipäästöistä. Lento- ja laivaliikenteen osuus on noin 3–4 prosenttia kaikista kasvihuonekaasupäästöistä, ja lentoliikenteen päästöt ovat varsinkin kasvaneet nopeasti (86 % vuosina 1990–2004). Markkinapohjaisia ohjauskeinoja on käytetty jonkin verran EU:n tasolla eri liikennemuotojen kielteisiin ympäristövaikutuksiin puuttumiseksi, ovathan nämä vaikutukset huomattavia. Kansallisella ja paikallisella tasolla on sitä vastoin käytetty useita erityyppisiä markkinapohjaisia ohjauskeinoja ja niitä kehitetään edelleen.

Komissio ja muut toimielimet ovat viime aikoina hyväksyneet useita aloitteita liikenteen päästöjen vähentämiseksi. Henkilöautojen verotuksesta²⁶ tehdyssä komission ehdotuksessa sisällytetään hiilidioksidiperuste rekisteröintiveron ja vuotuisen käyttöveron veroperustaan, mikä kannustaisi autonostajia ottamaan tehokkuuden ja hiilidioksidipäästöt huomioon. Kunhan ehdotus on hyväksytty, se auttaa yhdessä autojen hiilidioksidipäästöjen vähentämistä koskevan lainsäädäntökehityksen²⁷ ja energiaverotuksen kanssa EU:ta saavuttamaan ilmastonmuutostavoitteensa vähentämällä autojen hiilidioksidipäästöjä. EU:n päästökauppajärjestelmää on tarkoitus tarkastella uudelleen, ja Eurooppa-neuvosto onkin kehottanut komissiota harkitsemaan mahdollisuutta laajentaa päästökauppajärjestelmää uusille aloille, myös pintaliikenteeseen.

Komissio on ehdottanut lentoliikenteen päästöjen sisällyttämistä EU:n päästökauppajärjestelmään ja ilmoittanut, että sen suunnitelmissa on antaa tyyppien oksidien päästöjä koskeva ehdotus vuoden 2008 loppuun mennessä²⁸.

Laivaliikenteen alalla yhtenä tulevan meripolitiikan²⁹ tavoitteista on mainittu vähäpäästöisen laivaliikenteen edistämiseksi tehtävien ehdotusten arviointi. Tällä alalla markkinapohjaiset välineet on suunniteltava huolellisesti, jotteivät ne ole ristiriidassa Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimukseen (UNCLOS) sisältyvien maksuja koskevien määräysten kanssa³⁰. Tämän lisäksi on muita keskeisiä kysymyksiä, muun muassa lainsäädännölliset ja poliittiset vaatimukset, maantieteellinen eriyttäminen sekä seuranta- ja valvontamekanismit. Näitä kysymyksiä on tarkasteltava, jotta voitaisiin antaa erityisiä esityksiä laivaliikenteen vähäpäästöisyyden edistämiseksi.

²⁶ KOM(2005) 261, 5.7.2005.

²⁷ Ks. komission tiedonanto, *Yhteisön strategia henkilöautojen ja kevyiden hyötyajoneuvojen hiilidioksidipäästöjen vähentämiseksi: uudelleentarkastelun tulokset*, KOM(2007) 19, 7.2.2007. Komissio tekee myös parhaillaan tutkimusta tavoista, joilla raskaiden hyötyajoneuvojen kasvihuonekaasupäästöjä voitaisiin vähentää.

²⁸ KOM(2006) 818, 20.12.2006.

²⁹ Ks. *Vihreä kirja – Euroopan unionin tuleva meripolitiikka: Meriä ja valtameriä koskeva eurooppalainen näkemys*, KOM(2006) 275. Kuulemismenettely kestää 30. päivään kesäkuuta 2007.

³⁰ Yksityiskohtaista tietoa asiaa käsittelevässä vuoden 2004 tutkimuksessa:
http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/pdf/04_nera_report.pdf

Mikä olisi paras markkinapohjainen ohjauskeino vähentää laivaliikenteen päästöjä, kun otetaan huomioon meriliikenteen erityinen luonne? Miten tällainen ohjauskeino olisi paras suunnitella?

Hiilidioksidipäästöjen lisäksi tieliikenteellä on myös muita ympäristövaikutuksia, kuten rikkidioksidin (SO₂), typen oksidien (Nox) tai hiukkasten aiheuttama ilman saastuminen, melusaaste ja liikenneuhkat. Osittain yhdenmukaistettujen raskaan tavaraliikenteen ajoneuvojen vuotuisten käyttöverojen lisäksi eurovinjettidirektiivissä säädetään Euroopan laajuisten tieliikenneverkkojen käyttömaksukehyksestä. Saksa ja Itävalta ovat ottaneet käyttöön raskaille hyötyajoneuvoille etäisyysperusteiset eriytetyt infrastruktuurin käyttömaksut. Vaikka keskimääräiset maksut voivat kattaa ainoastaan infrastruktuurikustannukset, jolloin ulkoiset kustannukset siis jäävät ulkopuolelle, jäsenvaltioiden on eriytettävä maksut EURO-päästöluokan mukaan vuodesta 2010 alkaen, ja ne voivat eriyttää maksuja vielä lisää ympäristövahinkojen torjumiseksi ja liikenneuhkien vähentämiseksi. Jos tällaisissa käyttömaksujärjestelmissä kokonaiskustannuksiin sisällytettäisiin ympäristövahinkojen eriyttäminen, infrastruktuurin käyttö tehostuisi³¹. Tarkasteltuaan kaikkia vaihtoehtoja, myös ympäristöön, meluun, liikenneuhkiin ja terveyteen liittyviä kustannuksia, komissio esittää yleisluonteisen, läpinäkyvän ja ymmärrettävän mallin kaikkien ulkoisten kustannusten arvioimiseksi. Näin saadaan perusta infrastruktuurin käyttömaksujen laskemiseksi tulevaisuudessa. Malliin olisi liitettävä kaikkien liikennemuotojen osalta vaikutusanalyysi ulkoisten kustannusten sisällyttämisestä hintoihin ja strategia mallin vaiheittaiseksi käyttöönottamiseksi³².

Yhteisön lainsäädäntö antaa jäsenvaltioille myös mahdollisuuden mukauttaa infrastruktuurin käyttömaksuja rautateillä ulkoisten ympäristövaikutusten perusteella. Jäsenvaltioiden ei kuitenkaan pidä nostaa infrastruktuurin hallinnon saamien tulojen yleistä tasoa, jos kilpailevissa liikennemuodoissa ei peritä samantasoisia ympäristömaksuja³³.

Mikä on paras tapa soveltaa infrastruktuurin käyttömaksuja, myös ympäristökustannuksiin liittyviä näkökohtia, eri liikennemuotoihin? Pitäisikö tätä mallia soveltaa kaikkiin liikennemuotoihin vai pitäisikö huomioon ottaa kunkin liikennemuodon erityispiirteet? Missä määrin eurovinjettidirektiiviä pitäisi hyödyntää tässä yhteydessä?

Paikallisia käyttömaksujärjestelmiä on EU:ssa ryhdytty käyttämään joissakin kaupungeissa, esimerkiksi Lontoossa ja Tukholmassa, liikenneolosuhteiden parantamiseksi, muun muassa kaupunkien liikenneuhkien vähentämiseksi³⁴. Viimeaikaiset arviot ovat osoittaneet, että tähän tavoitteeseen on päästy. Keskimääräiset liikennenopeudet ovat kasvaneet, kun taas päästöt (PM, NO_x ja CO₂) ja tieliikenteen energiankulutus ovat vähentyneet käyttömaksualueella³⁵. Kansallisella tasolla, esimerkiksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Saksassa, keskustellaan jopa ruuhkamaksujen ottamisesta käyttöön kaikilla teillä. Komissio tukee jatkossakin nykyisiä tiedonvaihtoverkostoja ja tutkii tarvetta toteuttaa EU:n tasolla tukitoimia antaessaan vuonna 2007 vihreän kirjan kaupunkiliikenteestä.

³¹ EU:n ulkopuolella tätä lähestymistapaa on noudatettu Sveitsissä, jossa raskaiden hyötyajoneuvojen käyttömaksujärjestelmiin on sisällytetty myös ulkoiset ympäristökustannukset. Taloudelliselta näkökannalta katsottuna käyttömaksuja olisi mukautettava näiden ulkoisten kustannusten ja ajopaikan ja -ajankohdan mukaan, jotta infrastruktuurin käyttöä voitaisiin tehostaa.

³² Direktiivin 2006/38/EY, annettu 17 päivänä toukokuuta 2006, 1 artiklan 9 kohta.

³³ Direktiivi 2001/14/EY, annettu 26 päivänä helmikuuta 2001, ja KOM(2001) 307.

³⁴ Tarkistetussa eurovinjettidirektiivissä eritoten todetaan, että jäsenvaltiot voivat käyttää tällaisia järjestelmiä (9 artikla).

³⁵ Ks. EYK 2006, s. 57.

4.2. Markkinapohjaisten ohjauskeinojen käyttö saastumisen vähentämisessä ja luonnonvarojen suojelemisessa

EU myös kannustaa jäsenvaltioita käyttämään verotusta ja muita markkinapohjaisia ohjauskeinoja EU:n ympäristöalan teemakohtaisten strategioiden yhteydessä. Jäsenvaltiot ovat hyödyntäneet näitä mahdollisuuksia, tosin hyvin eriävissä määrin, ja saaneet kokemusta erilaisten mallien käytöstä. Ympäristönäkökohtien lisäksi EU:n tasolla saattaa olla yhdenmukaistamistarvetta niissä tapauksissa, joihin liittyy valtion rajat ylittävä ulottuvuus tai joissa verotukseen on kansallisella tasolla turvauduttu yhä enenevässä määrin, mikä on voinut vaikuttaa sisämarkkinoiden toimintaan.

4.2.1. Vesi

Vesivaroja on hoidettava kestäväällä tavalla. Vesipolitiikan puitedirektiivissä³⁶ säädetään toiminnan yleiskehyksestä. Siinä edellytetään, että jäsenvaltiot ryhtyvät vuoteen 2010 mennessä harjoittamaan veden hinnoittelupolitiikkaa, joka kannustaa tehokkaaseen vedenkäyttöön. Tämän ansiosta kaikki käyttäjät joutuvat vastaamaan kustannuksista (myös ulkoisista ympäristö- ja luonnonvarakustannuksista) saastuttaja maksaa -periaatteen mukaisesti. Joissakin tapauksissa tätä periaatetta ei vielä sovelleta täydellisesti³⁷. Jäsenvaltioiden on myös vuoteen 2009 mennessä raportoitava toimista, joita ne toteuttavat näiden säännösten täytäntöönpanemiseksi vesipiirien hoitosuunnitelmissaan.

Useat jäsenvaltiot perivät jo veroja tai käyttömaksuja pohjaveden ja/tai pintaveden otosta taikka vedenkulutuksesta, ja näin onkin saatu vähennettyä kulutusta, vuotoja ja saastumista. Komissio pitää markkinapohjaisten ohjauskeinojen käyttöä välttämättömänä vesipolitiikan puitedirektiivin vaatimusten täyttämiseksi. Se toimii näiden kysymysten osalta jatkossakin tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa osana yhteisestä täytäntöönpanostrategiaa, kuten on sovittu toimivaltaisten vesiasioista vastaavien viranomaisjohtajien kanssa.

Kuinka komissio voi tehokkaimmin varmistaa vesipolitiikan puitedirektiivissä vahvistetun veden hinnoittelupolitiikan täytäntöönpanon? Millaisia vaihtoehtoja olisi tarjolla, jotta voitaisiin luoda tiiviimpi yhteys kansallisiin vesihankkeisiin tehtävien investointien ja vedenhinnoitteluperiaatteiden käyttöönoton välillä, jotta tarjottaisiin kannustimia käyttäjille ja vältettäisiin kilpailun vääristymistä?

³⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY, annettu 23 päivänä lokakuuta 2000, yhteisön vesipolitiikan puitteista (EYVL L 327, 22.12.2000).

³⁷ EYK, *Market-based instruments for environmental policy in Europe* (EYK:n tekninen raportti 8/2005).

4.2.2. Jätehuolto

EU:n kuudennen ympäristöä koskevan toimintaohjelman mukaisesti jätteiden syntymisen estämisessä ja jätehuollossa tärkeimpänä tavoitteena on erottaa jätteiden tuottaminen ja taloudellinen kasvu toisistaan. Merkkejä tämän tavoitteen toteutumisesta on jo saatu.

Vaikka kaatopaikat ovat usein huonoin vaihtoehto ympäristöä ajatellen³⁸, markkinasignaalit usein suosivat niitä, koska ympäristövaikutuksia ei oteta huomioon. Vaikka jätteiden hävittämisen, varsinkin kaatopaikkojen, verottaminen voi olla tehokas tapa korjata tämä vääristymä ja kannustaa jätteiden kierrätykseen ja talteenottoon³⁹, kansallisen verotason erot voivat johtaa pelkästään verojen takia tehtäviin jätekuljetuksiin ja kilpailun vääristymiseen jätehuoltotoimijoiden välillä.

Sen vuoksi komissio on kannustanut jäsenvaltioita vaihtamaan tietoja suhtautumisestaan kaatopaikkaveroihin ja tiedottamaan asiasta myös komissiolle⁴⁰. Lisäksi voitaisiin pyrkiä vahvistamaan yhteiset kriteerit, jotta kaatopaikkaverot voitaisiin suunnitella tehokkaiksi osoittautuneiden parhaiden käytänteiden perusteella. Tähän sisältyisivät ympäristön kannalta vaikuttavat verotuksen vähimmäistasot.

Jos jätevirtojen suuntaamisessa pois kaatopaikoilta ei edistytä riittävästi, pitäisikö komission harkita yhdenmukaistettua kaatopaikkaveroa, joka olisi koko EU:ssa tietyllä vähimmäistasolla?

Erilaisten pakkausmateriaalien ja samaan luokkaan kuuluvien eri tuotteiden, esimerkiksi paristojen, ympäristövaikutuksissa on eroja. Sen vuoksi markkinapohjaiset ohjauskeinot, jotka eriyttäisiin tuotteen ympäristövaikutuksen mukaan, kannustaisivat kestävämpään kulutukseen. Yhteisön lainsäädännön mukaisesti jäsenvaltiot voivat hyväksyä kansallisia toimenpiteitä tavoitteiden saavuttamiseksi. Kyseeseen voi tulla pakkausjätteen vähentäminen taikka kannustaminen palautettavien pakkausten käyttöön, käytettyjen paristojen keruuseen ja kierrätykseen tai vähemmän saastuttavia aineosia sisältävien paristojen käyttöön⁴¹. Näin sovellettaisiin saastuttajaa maksaa -periaatetta. Perustamissopimuksen määräyksiä on kuitenkin aina noudatettava (erityisesti sisämarkkinoita ja syrjimättömyyttä koskevia sääntöjä, myös EY:n perustamissopimuksen 90 artiklaa⁴²).

³⁸ Ks. komission tiedonanto *Resurssien kestävän käytön edistäminen – Jätteiden syntymisen ehkäisemistä ja kierrätystä koskeva teemakohtainen strategia*, KOM(2005) 666, 21.12.2005.

³⁹ Näin on tehty useissa jäsenvaltioissa. Ks. EYK 2006. OECD:n hiljattain tekemästä tutkimuksesta käy kuitenkin ilmi, että joissakin jäsenvaltioissa vero on nykyisin huomattavasti korkeampi kuin arvioidut ulkoiset kustannukset. Ks. OECD, *Sustainable Development in OECD Countries*, 2004.

⁴⁰ KOM(2005) 666, 21.12.2005.

⁴¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/66/EY, annettu 6 päivänä syyskuuta 2006, paristoista ja akuista sekä käytetyistä paristoista ja akuista ja direktiivin 91/157/ETY kumoamisesta (EUVL L 266, 26.9.2006).

⁴² Direktiivi 94/62/EY, pakkauksista ja pakkausjätteistä (EYVL L 365, 31.12.1994), sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2004/12/EY (EUVL L 47, 18.2.2004), erityisesti 15 artikla. Ks. myös komission kertomus mainitun direktiivin täytäntöönpanosta, KOM(2006) 767. Luonnollisesti on myös noudatettava pakkausten laatuvaatimuksia.

Useat jäsenvaltiot ovat käyttäneet markkinapohjaisia ohjauskeinoja, kuten veroja, pantti- ja palautusjärjestelmiä taikka vaihdettavia lupia, kun kyseessä on yleinen tai erityinen pakkausjäte (esimerkiksi juomapakkaukset tai muovipussit)⁴³. Tanska on muuttanut pakkausveroaan niin, että siinä otetaan huomioon eri materiaalien ympäristövaikutukset, ja myös Latvia hyödyntää materiaaliperusteista eriyttämistä⁴⁴. Komissio on valmis tukemaan organisoitua tietojenvaihtoa jäsenvaltioiden välillä niiden harjoittamista lähestymistavoista.

Tarjoaako yhteisön oikeudellinen kehys jäsenvaltioille riittävästi liikkumavaraa käyttää markkinapohjaisia ohjauskeinoja jätehuoltoon liittyvissä seikoissa? Pitäisikö komission helpottaa markkinapohjaisten ohjauskeinojen käyttöä tällä alalla, esimerkiksi tukemalla tietojenvaihtoa?

4.3. Markkinapohjaisten ohjauskeinojen käyttö luonnon monimuotoisuuden suojelemisessa

Markkinapohjaisten ohjauskeinojen käyttö luonnon monimuotoisuuden suojelemisessa on saamassa laajempaa kannatusta keinona sisällyttää monimuotoisuuden säilyttäminen taloudellisten toimijoiden päätöksentekoon ja saavuttaa kustannustehokkaasti monimuotoisuuden säilyttämiseen ja luonnonvarojen kestäväan hyödyntämiseen liittyvät tavoitteet, esimerkiksi EU:n biologista monimuotoisuutta koskevassa toimintasuunnitelmassa ja yhteisessä kalastuspolitiikassa määritellyt tavoitteet⁴⁵. Kaikkia kolmea markkinapohjaisten ohjauskeinojen vakiomuotoa eli veroja/käyttömaksuja/maksuja, tukia ja vaihdettavia lupia käytetään – lähinnä luontotyyppien ja ekosysteemien säilyttämiseksi mutta myös erityisten lajien suojelemiseksi.

Markkinapohjaiset ohjauskeinot voivat olla tehokas tapa kannustaa maanomistajia säilyttämään metsiä tai kosteikkoja. Niiden avulla voidaan myös korvata haittoja, joita kehityshankkeista väistämättä aiheutuu luonnon monimuotoisuudelle, koska samanlaisia luontotyyppisiä luodaan muualle. Näin voidaan varmistaa, ettei luonnon monimuotoisuuden nettohävikkiä tapahdu (monimuotoisuuden korvaaminen).

Käyttömaksuilla ja maksuilla, esimerkiksi metsästys- ja kalastusluvilla, voidaan osaltaan rajoittaa luonnon monimuotoisuuden käyttöä kestäväälle tasolle. Joskus myönnetään taloudellista tukea ympäristöpalvelujen tuottamisesta. Kyseessä voivat esimerkiksi olla maatalouden ympäristötoimenpiteet yhteisessä maatalouspolitiikassa. Tällöin maanomistajille maksetaan korvaus siitä, että he luopuvat tuloista yhteisen edun hyväksi säilyttämällä metsiä tai kosteikkoja, jotka suodattavat vettä, toimivat vesiesiintyminä tai tarjoavat elinympäristön hyönteisille, jotka puolestaan pölyttävät lähialueiden viljelmiä⁴⁶. Suomessa on järjestetty

⁴³ Yksityiskohtaista tietoa on OECD/EYK:n tietokannassa, joka koskee taloudellisia ohjauskeinoja ympäristöpolitiikassa ja luonnonvarojen hallinnassa:
<http://www1.oecd.org/scripts/env/ecoInst/index.htm>.

⁴⁴ Ks. EYK, *Using the market for cost-effective environmental policy*, 2006.

⁴⁵ KOM(2006) 216. Lisäesimerkkinä voidaan mainita kalastuksenhoito, jossa markkinapohjaisia ohjausvälineitä, kuten kalastajakohdaisia siirrettävissä olevia kalastuskiintiöitä, sisältävät kalastuksenhoitojärjestelmät ovat yleisempiä. Ks. OECD, *Using market mechanisms to manage fisheries – smoothing the path*, 2006. Ks. KOM(2002) 181, 28.5.2002, KOM(2006) 103, 9.3.2006, ja hiljattain annettu tiedonanto kalastusoikeusperustaisista hallinnointivälineistä kalastusalalla, KOM(2007) 73, 26.2.2007.

⁴⁶ Jos asia koskee vain pieniä ryhmiä, tällaiset korvausjärjestelmät voidaan myös perustaa suoraan yksityisten kumppaneiden välille. Maksaminen ympäristöpalveluista on saanut myös kansainvälistä

huutokauppoja, joissa tuenhakijat voivat esittää tarjouksen vähimmäismäärästä tukea, jonka he haluaisivat saada suojellakseen luonnon monimuotoisuutta. Näin pystytään välttämään tukien muotoutuminen liian suuriksi⁴⁷.

Toinen esimerkki markkinapohjaisten ohjauskeinojen käytöstä on luontotyyppien korvauskauppa (*habitat banking*), joka on Yhdysvalloissa vahinkovastuujärjestelmissä alun perin kehitetty kauppaväline (Yhdysvalloissa kyseessä on kosteikkojen korvauskauppa). Tällaisissa järjestelmissä ympäristövahinkovastuu muutetaan markkinakelpoiseksi varallisuuseräksi. Tällä tavoin muokataan kannustinjärjestelmiä ja käyttäytymistä siirtämällä omistusoikeudet ja luomalla markkinat. Erikoistuneet yritykset perustavat kosteikkoja ja myyvät sitten kosteikko-osuuksia rakennuttajille. Tämän avulla varmistetaan, että ympäristötavoitteisiin päästään ilman kokonaisarvon nettohävikkiä, ja samanaikaisesti yritysten välille syntyy kilpailua uusien kosteikkojen perustamiseksi kustannustehokkaasti. Kuten vaihdettavat lupajärjestelmät yleensä, tällaiset järjestelmät auttavat sisällyttämään monimuotoisuuden säilyttämistavoitteet yleiseen yrityskulttuuriin ja vähentämään yritysten vastentahtoisuutta. Luontotyyppien vastaavuus on kuitenkin säilytettävä ja arviointiperusteet on vahvistettava. Suojelualueilla luontotyyppien häviämistä korvaavia toimenpiteitä olisi kuitenkin sovellettava vain silloin, jos muita keinoja ei ole käytettävissä.

Pitäisikö jäsenvaltioiden käyttää enemmän tällaisia ohjauskeinoja? Pitäisikö erityisesti ympäristöpalveluista maksaa useammin ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi? Olisiko tutkittava tarkemmin mahdollisuuksia ottaa yhteisön tasolla käyttöön luonnon monimuotoisuutta korvaavia järjestelmiä, esimerkiksi kosteikkojen korvauskauppajärjestelmiä?

4.4. Markkinapohjaisten ohjauskeinojen käyttö ilmansaastumisen vähentämisessä

Ilmansaasteet vahingoittavat ihmisten terveyttä ja ympäristöä. Puhtaamman ilman tarve on jo tiedostettu useita vuosikymmeniä. Vaikka kansallisella ja EU:n tasolla toteutetut toimet ovat johtaneet huomattaviin parannuksiin, jäljellä on vakavia ilmansaastumiseen liittyviä ongelmia. Niitä käsitellään ilmansaastumista koskevassa EU:n teemakohtaisessa strategiassa.

Useat jäsenvaltiot käyttävät markkinapohjaisia ohjauskeinoja ilmansaastumisen vähentämiseksi, erityisesti NO_x- ja SO₂-veroja ja -maksuja. Hiljattain on otettu käyttöön kansallisia päästökauppajärjestelmiä tavanomaisten ilmansaasteiden aiheuttamien ongelmien vähentämiseksi. Vaikka kaupankäynti on toki tehokkaampaa suuremmilla markkinoilla, ympäristöherkkyys näiden ilmansaasteiden suhteen vaihtelee eri puolilla Eurooppaa, joten on oltava huolellinen, jottei päästökauppa johda vakaviin paikallisiin saasteongelmiin (eli siihen, että jotkin alueet saastuvat pahoin) tai luonnonympäristön pilaantumiseen happamoitumisen, rehevöitymisen tai otsonin vuoksi.

kannatusta muun muassa trooppisten metsien suojeluvälineenä. Ks. Maailmanpankki, *At loggerheads*, 2006. Ympäristöpalveluihin voi liittyä valtiontukea, jolloin niistä on ilmoitettava EY:n perustamissopimuksen 88 artiklan mukaisesti.

⁴⁷

Ks. tutkimus *The Use of Market Incentives to Preserve Biodiversity*

(<http://ec.europa.eu/environment/enveco/studies2.htm#market>). Australia on myös soveltanut tällaista lähestymistapaa.

Komissio tarkastelee, voisiko vapaaehtoinen rajat ylittävä päästökauppa jäsenvaltioiden muodostamien eri ryhmien välillä lisätä joustoa ja vähentää sääntöjen noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia samalla kun säilytetään ympäristönsuojelun korkea taso:

- Kun komissio tarkastelee uudelleen ilman epäpuhtauksien kansallisista päästörajoista annettua direktiiviä⁴⁸, se pohtii, kuinka päästökaupalla voitaisiin kustannustehokkaasti vähentää päästöjä entisestään⁴⁹. Alankomaat ja Slovakia voisivat kertoa Nox- ja SO₂-päästökauppajärjestelmistään saamistaan arvokkaista kokemuksista niille jäsenvaltioille, jotka haluaisivat käyttää tällaista ohjauskeinoa. Jonkinlaisen yhteyden muodostaminen kansallisten järjestelmien välillä voisi myös olla mahdollista⁵⁰.
- Komissio tutkii myös mahdollisuuksia NO_x- ja SO₂-päästökauppaan, kun se tarkastelee uudelleen ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi annettua direktiiviä (IPPC-direktiivi)⁵¹. Jo nykyisellään jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön järjestelmiä, jotka mahdollistavat niiden päästöjen kaupan, jotka jäävät jäljelle parhaan käytettävissä olevan tekniikan soveltamisen jälkeen. Tämän lisäksi olisi pohdittava, pitäisikö jäsenvaltioille antaa mahdollisuus valita joko yksin tai yhdessä päästökauppa parhaaseen käytettävissä olevaan tekniikkaan perustuvien lupien sijasta⁵².

Voitaisiinko jäsenvaltioiden muodostamien ryhmien välillä käyttää rajat ylittäviä päästökauppajärjestelmiä typen oksidien ja rikkidioksidin aiheuttaman tavanomaisen ilmansaastumisen torjumiseksi? Kuinka tällainen järjestelmä tulisi suunnitella, jotta se sopisi kansallisiin veroihin ja maksuihin, joita peritään useissa jäsenvaltioissa?

⁴⁸ Direktiivi 2001/81/EY, annettu 23 päivänä lokakuuta 2001 (EYVL L 309, 27.11.2001).

⁴⁹ Ehdotuksessaan ilmanlaatua ja sen parantamista Euroopassa koskevaksi direktiiviksi [KOM(2005) 447, 21.9.2005] komissio on viitannut päästökauppajärjestelmien käyttöön jäsenvaltioissa välineenä vähentää ilmansaastumista alueellisella tai kansallisella tasolla. Jäsenvaltiot voisivat käyttää näitä järjestelmiä osoittaakseen pyrkivänsä täyttämään yhteisön ilmanlaatustandardit, vaikka ne joutuisivatkin pyytämään lisääaikaa.

⁵⁰ Yhdistynyt kuningaskunta aikoo ottaa käyttöön sekä typen oksidien ja rikkidioksidin että pölyn päästökauppajärjestelmän vuodesta 2008 alkaen.

⁵¹ Komission kertomus ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi annetun direktiivin 96/61/EY täytäntöönpanosta, KOM(2005) 540, 3.11.2005.

⁵² Tähän kysymykseen vastattaessa on tärkeää ottaa huomioon ympäristöherkkyyden vaihtelut ja pyrkimys välttää erittäin saastuneiden alueiden muodostuminen. Lisäksi on tärkeä ottaa huomioon riski siitä, että IPPC-direktiivin yhdistynyt lähestymistapa saattaisi vääristyä, jos käyttöön otetaan tiettyjen ilmansaasteiden päästökauppa. IPPC-direktiivin nykyistä seuranta- ja täytäntöönpanojärjestelmää ei myöskään saa heikentää. Arvioinnissa on otettava huomioon se, missä määrin tällaisella päästökauppajärjestelmällä pystyttäisiin vähentämään päästöjä kustannustehokkaammin kuin nykyisellä järjestelmällä.

5. PÄÄTELMÄT

Komissio katsoo, että sääntelyn ja muiden välineiden rinnalla markkinapohjaisia ohjauskeinoja, muun muassa kauppajärjestelmiä, verotoimenpiteitä ja tukia, tulisi käyttää enemmän, sillä ne ovat kustannustehokas keino saavuttaa ympäristöpolitiikkaan ja muuhun politiikkaan liittyviä tavoitteita sekä yhteisön että kansallisella tasolla. Tämä olisi myös kestävä kehityksen, Lissabonin strategian ja paremman sääntelyn mukaista.

Euroopassa hyväksytty uusi energia- ja ilmastopolitiikka merkitsee uutta teollista vallankumousta seuraavien 10–15 vuoden aikana. Se edellyttää huomattavaa muutosta Euroopan tavassa suhtautua energiaan, kun lopullisena tavoitteena on todellinen vähän hiilidioksidia tuottava talous. Mukaan on saatava kansallisella ja Euroopan tasolla useita toimintapoliittisia aloja, joilla on tehtävä mukautuksia tähän kunnianhimoiseen tavoitteeseen pääsemiseksi. Markkinapohjaiset ohjauskeinot ovat tärkeä osa pyrkimyksiä päästä todelliseen muutokseen muuttamalla liikeyrityksille ja kuluttajille suunnattuja kannustimia. Tämän tärkeän pitkän aikavälin tehtävän lisäksi markkinapohjaisilla ohjauskeinoilla on myös merkittäviä etuja, kun ajatellaan tässä asiakirjassa esille tuotuja finanssipolitiikkaan sekä ympäristöön ja voimavarojen kohdentamiseen liittyviä näkökohtia.

Tällä vihreällä kirjalla komissio haluaa herättää keskustelua siitä, pitäisikö yhteisön markkinapohjaisilla ohjauskeinoilla pyrkiä vaikuttamaan enemmän näiden tavoitteiden saavuttamiseen. Erityisesti tämä koskee välillistä verotusta. Tässä vihreässä kirjassa on myös tuotu esille useita muita aloja, joilla markkinapohjaisia ohjauskeinoja voitaisiin soveltaa ja joilla yhteisö voisi omalta osaltaan edistää parhaiden käytänteiden vaihtoa. Komissio toivoo saavansa palautetta tässä asiakirjassa esille tuoduista ajatuksista ja kysymyksistä. Samoin se toivoo saavansa kommentteja siitä, minkätyyppiset markkinapohjaiset ohjauskeinot olisivat parhaita tuottamaan mahdollisimman hyvän yhdistelmän potentiaalisia myönteisiä vaikutuksia.

Palaute tulisi lähettää sähköpostiosoitteeseen: Green-paper-mpi@ec.europa.eu 31. päivään heinäkuuta 2007 mennessä.



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 28.3.2007
KOM(2007) 140 slutlig

GRÖNBOK

om marknadsbaserade styrmedel för miljöpolitiken och näraliggande politikområden

{SEK(2007) 388}

GRÖNBOK

om marknadsbaserade styrmedel för miljöpolitiken och näraliggande politikområden

(Text av betydelse för EES)

1. INLEDNING

EU är världsledande i sina åtgärder för att uppnå miljömässig hållbarhet och, framför allt, i sitt arbete mot klimatförändringar. Detta har nyligen bekräftats genom antagandet av energi- och klimatpolitikpaketet¹, som Europeiska rådet stödde vid sitt vårmöte². Där upprepade EU sin fasta vilja att göra något åt klimatförändringarna både internt och internationellt, att främja miljömässig hållbarhet, att minska beroendet av externa resurser och att säkerställa de europeiska ekonomiernas konkurrenskraft. Samtidigt krävs brådskande åtgärder för att hejda förlusten av biologisk mångfald, bevara naturresurser som är utsatta för påfrestningar och skydda folkhälsan.

Dessa ambitiösa mål kan inte uppnås utan offentliga åtgärder och ett starkt engagemang från alla aktörers sida. EU har allt mer börjat använda sig av ekonomiska och marknadsbaserade styrmedel – som indirekt beskattning, riktade subventioner och handel med utsläppsrätter – i dessa sammanhang, eftersom det är ett flexibelt och kostnadseffektivt sätt att uppnå fastställda politiska mål³. En ökad användning av marknadsbaserade styrmedel har också förespråkats i EU:s sjätte miljöhandlingsprogram, EU:s förnyade strategi för hållbar utveckling⁴ och den förnyade Lissabonstrategin för tillväxt och sysselsättning⁵.

Tanken med den här grönboken är att inleda en diskussion om hur användningen av marknadsbaserade styrmedel kan främjas i gemenskapen. I enlighet med vad som angetts i handlingsplanen för energieffektivitet⁶ undersöks tänkbara sätt att vidareutveckla direktivet om energibeskattnings⁷ med sikte på den planerade översynen av det. Därmed passar grönboken in i den nya energi- och klimatförändringsagendan⁸, som innebär att

¹ I synnerhet kommissionens meddelande *En energipolitik för Europa*, KOM(2007) 1, 10.1.2007) och kommissionens meddelande *Att begränsa den globala klimatförändringen till 2 grader Celsius - Vägen framåt mot 2020 och därefter*, KOM(2007) 2, 10.1.2007.

² Europeiska rådet 8-9 mars 2007, ordförandeskapets slutsatser.

³ Vid sidan av de marknadsbaserade styrmedel som diskuteras i den här grönboken används viktiga marknadsbaserade styrmedel inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitik (t.ex. landsbygdsutvecklingspolitikens miljöåtgärder inom jordbruket) och sammanhållningspolitikens åtgärder inom miljösektorn och energisektorn. När användningen av marknadsbaserade styrmedel kan innefatta statligt stöd måste dessa styrmedel vara förenliga med gemenskapens regler och meddelas kommissionen i enlighet med artikel 88 i EG-fördraget. En översyn av gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd håller på att göras. Därför kommer den här grönboken inte att omfatta frågor som rör bedömning av statligt stöd.

⁴ EGT L 242, 10.9.2002 och rådets dokument 10917/06, 26.6.2006.

⁵ Rådets rekommendation av den 12 juli 2005 om de allmänna riktlinjerna för medlemsstaternas och gemenskapens ekonomiska politik (2005-2008) (2005/601/EG).

⁶ KOM(2006) 545.

⁷ Rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet (EUT L 283, 31.10.2003 s. 51). Direktivet senast ändrat genom direktiv 2004/74/EG och 2004/75/EG (EUT L 157, 30.4.2004, s. 87 och s.100).

⁸ Detta underströks av Europeiska rådet den 8-9 mars 2007.

marknadsbaserade styrmedel och finanspolitiken i stort skall ha en framträdande roll i arbetet mot EU:s politiska mål. I grönboken undersöks också olika sätt att öka användningen av marknadsbaserade styrmedel inom olika miljöpolitiska områden, både på gemenskapsnivå och på nationell nivå.

2. MARKNADSBASERADE STYRMEDEL FÖR GEMENSKAPSPOLITISKA SYFTEN

2.1. Argument för användningen av marknadsbaserade styrmedel

Det ekonomiska motivet för att använda marknadsbaserade styrmedel är att sådana kan korrigera brister hos marknaderna på ett kostnadseffektivt sätt. Det handlar om situationer då de ”verkliga” eller sociala kostnaderna av en ekonomisk verksamhet inte alls – eller i otillräcklig utsträckning – avspeglas i marknaderna (t.ex. beroende på att miljötillgångar till sin natur är offentlig egendom). Det är då motiverat med offentliga åtgärder för att åtgärda dessa brister, och till skillnad från lagstiftning och administrativa tillvägagångssätt har marknadsbaserade styrmedel den fördelen att de använder marknadssignaler för att åtgärda brister hos marknaderna.

Oavsett om marknadsbaserade styrmedel påverkar priserna (genom beskattning eller incitament) eller bygger på fastställandet av absoluta kvantiteter (handel med utsläppsrätter) eller kvantiteter per producerad enhet, bygger de på konstaterandet att alla företag är olika. Därför ger sådana styrmedel en flexibilitet som kan sänka kostnaderna för miljöförbättringar avsevärt⁹. Marknadsbaserade styrmedel är dock ingen universallösning på alla problem. De förutsätter en tydlig rättslig ram och används ofta i kombination med andra instrument. Om man väljer rätt instrument och utformar det på ett ändamålsenligt sätt kan dock marknadsbaserade styrmedel¹⁰ ha följande fördelar jämfört med lagstiftning:

- De förbättrar prissignalerna genom att ett värde sätts på de externa kostnaderna och vinsterna av en ekonomisk verksamhet, så att de ekonomiska aktörerna tar hänsyn till dessa och ändrar sitt beteende för att reducera de negativa – och öka de positiva – miljöeffekterna och andra effekterna¹¹.
- De gör det möjligt för industrin att uppnå mål på ett mer flexibelt sätt, vilket sänker de totala kostnaderna för uppfyllandet av krav¹².
- De ger företagen ett incitament till långsiktiga satsningar på innovativ teknik för att ytterligare minska de negativa miljöeffekterna (”dynamisk effektivitet”).
- De bidrar till sysselsättningen när de används i samband med miljöbeskattning eller miljöskattereformer¹³.

⁹ Se kommissionens meddelande ”Att tillgodose våra behov på ett ansvarsfullt sätt - Att integrera miljöfrågor i den ekonomiska politiken”, KOM(2000) 576, 20.9.2000.

¹⁰ KOM(2000) 576, 20.9.2000. OECD-studier visar att det finns allt fler belägg för effektiviteten i marknadsbaserade styrmedel. Se *Environmentally Related Taxes in OECD Countries – issues and strategies, 2001*.

¹¹ Den här idén uttrycks ofta genom sådana målsättningar som att få ”rätt prissättning”, att ”internalisera externa kostnader” och att ”öka utbudet av ej saluförda miljötjänster”.

¹² Jfr EEA, Effectiveness of urban wastewater treatment policies in selected countries: en EEA-pilotstudie, 2005. I studien jämförs flera olika medlemsstaters sätt att hantera denna fråga och visas hur det kan vara möjligt att uppnå miljömål till lägre kostnader med hjälp av marknadsbaserade styrmedel.

2.2. Marknadsbaserade styrmedel i ett EU-sammanhang

Marknadsbaserade styrmedel kan bidra till specifika politiska mål, men EU har också använt sig av sådana för att motverka sådana snedvridningar på den inre marknaden som uppstår på grund av förekomsten av olika system i olika medlemsstater. I sådana fall kan marknadsbaserade styrmedel säkerställa att samma sektor omfattas av samma bördor i hela EU och motverka potentiella negativa konkurrenseffekter inom EU. Gemensamma åtgärder gör också EU starkare i konkurrensen från handelspartner utanför EU.

På EU-nivå är de vanligaste marknadsbaserade styrmedlen skatter, avgifter och system med överlåtbara rättigheter. I ekonomiskt hänseende fungerar dessa instrument på ett likartat sätt. De skiljer sig dock åt på viktiga punkter.

För det första är kvantitativa system, som överlåtbara rättigheter, säkrare när det gäller att uppnå specifika politiska mål, t.ex. begränsning av utsläpp (förutsatt att övervakningen och tillämpningen är effektiv) jämfört med rent prisbaserade styrmedel, som beskattning. Prisbaserade styrmedel ger däremot säkerhet vad gäller kostnaderna eller priset för att uppnå det politiska målet och de brukar vara lättare att administrera¹⁴.

Systemen skiljer sig också åt när det gäller genereringen av inkomster. Skatter (och i något mindre utsträckning avgifter) har i allt högre utsträckning använts för att påverka beteenden, men de genererar också inkomster. System med överlåtbara rättigheter kan generera inkomster om rätterna auktioneras ut av myndigheter. Det finns därmed likheter mellan överlåtbara rättigheter som bygger på utauktionerade rätter och beskattning (även om de rättsliga aspekterna och tillämpningen skiljer sig åt). Avgifter utgör däremot vanligtvis en betalning för en klart definierad tjänst eller kostnad, och därmed finns det ingen flexibilitet för användning av sådana inkomster i den offentliga budgeten.

Dessa egenskaper har i hög grad påverkat valet av de områden där EU i dag använder marknadsbaserade styrmedel på gemenskapsnivå och formerna för detta, vilket lett till införandet av sådana instrument som EU:s system för handel med utsläppsrätter¹⁵, direktivet om energibesiktning och, när det gäller transporter, Eurovinjettdirektivet¹⁶. Dessa aspekter måste beaktas om EU skall överväga ytterligare användning av marknadsbaserade styrmedel på EU-nivå, så att varje styrmedel utnyttjas på bästa sätt inom de områden som är lämpligast, och överlappningar undviks. I princip bör gemenskapens beslutsregler inte ha någon avgörande betydelse i detta sammanhang. Kravet på enhällighet inom skatteområdet innebär dock att möjligheterna att använda beskattning som styrmedel i vissa hänseenden skiljer sig från andra styrmedel¹⁷.

Vilka områden och alternativ är tänkbara för ytterligare användning av marknadsbaserade styrmedel på EU-nivå eller nationell nivå?

¹³ Jfr kommissionens meddelande "Europeiska värderingar i en globaliserad värld", KOM(2005) 525, 20.10.2005.

¹⁴ Se KOM(2000) 576.

¹⁵ Kommissionen håller för närvarande på att förbereda en omfattande översyn av erfarenheterna från EU:s system för handel med utsläppsrätter. Den frågan kommer därför inte att behandlas i den här grönboken.

¹⁶ Direktiv 1999/62/EG (EGT L 187, 20.7.1999) ändrat genom direktiv 2006/38/EG (EGT L 157, 9.6.2006, s. 8).

¹⁷ Trots att EG-fördraget omfattar vissa flexibla institutionella lösningar, som förbättrat samarbete.

Kan marknadsbaserade styrmedel användas på ett sådant sätt att de främjar konkurrenskraften och inte medför orimliga bördor för konsumenterna, i synnerhet låginkomsttagarna, och samtidigt säkerställer inkomster för de offentliga budgetarna?

Bör EU mer aktivt satsa på att använda beskattning för att främja gemenskapens politiska syften (utöver de finanspolitiska målsättningarna)? Är det här rätt sätt att hantera de globala utmaningarna och de nationella budgetarnas finanspolitiska behov?

2.3. Tillväxt, sysselsättning och en ren miljö – argument för en reformerad miljöbeskattning

EU har en fast vilja att säkerställa en miljömässigt hållbar utveckling och att främja agendan för tillväxt och sysselsättning. Alla parter kan vinna på en miljöskattereform med en skatteväxling från välfärdsnegativa skatter (t.ex. på arbetskraft) till välfärdspositiva skatter (t.ex. på miljöskadlig verksamhet som resursanvändning och utsläpp). En sådan skulle bidra till att lösa både miljö- och sysselsättningsproblem¹⁸. En långsiktig skatteväxling förutsätter dock relativt stabila inkomster från den miljörelaterade skattebasen¹⁹.

En miljöskattereform kan också bidra till att lindra miljöbeskattningens eventuella negativa inverkan på konkurrensen inom enskilda sektorer. Med väl samordnade åtgärder på gemenskapsnivå kan dessa effekter reduceras ytterligare jämfört med unilaterala åtgärder som vidtas av medlemsstater. En sänkning av skatten på arbete eller de sociala avgifterna brukar gagna hushåll med lägre inkomster och kan motverka de eventuella regressiva effekterna av miljöskatter. Med tanke på den åldrande befolkningen, som medför ett ökat tryck på de offentliga utgifterna, och globaliseringen, som gör det svårare att beskatta kapital och arbete, kan en förskjutning av skattebördan från direkt beskattning till konsumtion (i synnerhet ”dålig” konsumtion) erbjuda stora fördelar ur ett finanspolitiskt perspektiv.

Medlemsstaterna kan avskräcka från miljöfarliga beteenden med hjälp av beskattning, men de kan också använda sådana finanspolitiska incitament som subventioner för att uppmuntra miljövänligt beteende och främja innovation, forskning och utveckling, under förutsättning att offentliga medel först genereras på något annat sätt (t.ex. genom skatter på miljöfarligt beteende) eller att utgifterna minskas (t.ex. genom att miljöskadliga subventioner avskaffas). Detta är särskilt relevant med tanke på de ambitiösa målsättningarna i EU:s klimat- och energiagenda, framför allt målet att minska utsläppen av växthusgaser med minst 20 % fram till 2020, det bindande målet att 20 % av energiproduktionen skall komma från förnybara källor 2020 och målet att 10 % skall utgöras av biobränslen.

Kommissionen anser att det i första hand är **medlemsstaterna** som måste hitta rätt jämvikt mellan positiva och negativa incitament i sina skattesystem, med beaktande av allmänna finanspolitiska begränsningar och skatteneutraliteten. Det är dock kommissionens önskan att gemenskapens skattepolitik skall bidra till en sådan jämvikt (jfr kapitel 3).

¹⁸ Kommissionen tog upp den här frågan redan 1993 i sin vitbok om tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättning (KOM(93) 700, kapitel 10) och återigen i sitt nyligen offentliggjorda meddelande om den europeiska sociala modellen och kopplingarna mellan sysselsättningspolitik och miljöpolitik. Jfr KOM(2005) 525 och SEK(2005) 1530. Tillämpningen i nordiska länder och resultaten från modellbaserade studier har visat att båda typerna av fördelar existerar.

¹⁹ Förhållandet mellan beskattningens effekter i form av generering av inkomster och dess funktion som incitament behandlas mer ingående i arbetsdokumentet.

Det kan vara möjligt att förbättra medlemsstaternas strukturerade utbyte av information om goda exempel på tillämpning av marknadsbaserade styrmedel i allmänhet och miljöskattereformer i synnerhet. Specialiserade strukturer existerar inom en del områden men det finns inte något horisontellt forum. Ett alternativ skulle kunna vara att inrätta ett forum för marknadsbaserade styrmedel.

Bör EU mer aktivt främja miljöskattereformer på nationell nivå?

Hur kan kommissionen bäst främja sådana reformer? Kan kommissionen exempelvis erbjuda någon typ av samordnad process eller samordnat förfarande?

Skulle inrättandet av ett forum för marknadsbaserade styrmedel kunna stimulera medlemsstaternas utbyte av erfarenheter av och goda exempel på miljöskattereformer? Hur kan ett sådant forum organiseras på bästa sätt? Vilken sammansättning bör det ha för att undvika överlappningar med existerande strukturer?

Hur passar behovet av sänkt skatt på arbete i många medlemsstater ihop med målsättningen att främja innovation och stödja forskning och utveckling för att åstadkomma en växling mot en miljövänligare ekonomi? Hur kan detta uppnås samtidigt som kravet på budgetneutralitet uppfylls? Kan en mer omfattande skatteväxling mot miljöskadlig verksamhet vara svaret?

2.4. Reformering av subventioner som är skadliga för miljön

Många subventioner är inte bara ekonomiskt och socialt ineffektiva utan kan också ha negativa effekter på miljön och människors hälsa²⁰. De kan också motverka effekterna av marknadsbaserade styrmedel som tillämpas av miljö- eller hälsoskäl och generellt sett kan de hämma konkurrenskraften²¹. Genom reformering eller avskaffande av sådana subventioner skulle offentliga medel kunna frigöras för en miljöskattereform, men en sådan förändring är också motiverad i sig²². Kommissionen avser att arbeta tillsammans med medlemsstaterna för att reformera miljöskadliga subventioner, både på gemenskapsnivå och i medlemsstaterna. Det är viktigt att en dialog förs med berörda parter så att alla aspekter kan beaktas. Därför har Europeiska rådet uppmanat kommissionen att senast 2008 utarbeta en färdplan för reform, sektor för sektor²³.

Med utgångspunkt i medlemsstaternas erfarenheter, vad är bästa sättet att främja reformeringen av miljöskadliga subventioner?

²⁰ Jfr exempelvis OECD, Environmentally-harmful subsidies – challenges for reform, 2005, och de skrifter som citeras i det dokumentet.

²¹ OECD (1998) definierar miljöskadliga subventioner som ”alla typer av finansiella stöd och regleringar som införs för att förbättra konkurrenskraften för vissa produkter, processer eller regioner och som tillsammans med det rådande skattesystemet (oavsiktligt) innebär att miljövänliga metoder diskrimineras”.

²² Detta framhölls också i EU:s strategi för hållbar utveckling.

²³ Översyn av EU:s strategi för hållbar utveckling, rådets dokument 10917/06, 26.6.2006.

3. ALTERNATIV FÖR YTTERLIGARE TILLÄMPNING AV MARKNADSBASERADE MEKANISMER FÖR ATT PÅVERKA ENERGIANVÄNDNINGEN

Energifrågan har för närvarande högsta prioritet för EU, eftersom den är en stor utmaning både för miljömässig hållbarhet, försörjningstrygghet och konkurrenskraft. För att göra den europeiska energianvändningen mer hållbar, säker och konkurrenspräglad har kommissionen både uppmanat till en effektivare energiförbrukning och en mobilisering av resurser för satsningar på renare energi, investering i ny teknik och innovation. Dessa mål stöddes nyligen av EU:s stats- och regeringschefer i den integrerade klimatförändrings- och energiagendan. Finanspolitiken, särskilt skattepolitiken, och finjusteringen av EU:s system för handel med utsläppsrätter, kommer självklart att ha en stor betydelse för dessa mål.

Även om den i första hand är inriktad på den inre marknaden kan gemenskapens skattepolitik i allmänhet, och direktivet om energibeskattnings i synnerhet, ha betydelse i detta sammanhang. Genom direktivet fastställs gemensamma regler för beskattning av energiförbrukning och integreras miljö- och energimål. Energibeskattningen har traditionellt sett bidragit till målen energieffektivitet, försörjningstrygghet och konkurrenskraft.

3.1. Förenkling och utveckling av direktivet om energibeskattnings

Energibeskattnings ger EU möjlighet att kombinera beskattningens funktion som incitament för en energieffektivare och miljövänligare energiförbrukning med en kapacitet att generera inkomster²⁴.

Det är dock möjligt att dagens tämligen flexibla och allmänna tillvägagångssätt enligt direktivet om energibeskattnings inte i alla avseende främjar en effektiv integrering av målen om energieffektivitet och miljövänlig energiförbrukning med den harmonisering som fastställs på EU-nivå. Därför kan det vara motiverat att på ett tydligare sätt koppla ihop energibeskattnings med relevanta EU-mål.

Ett alternativ kan vara att dela upp gemenskapens minimiskattenivåer i en energidel och en miljödel (eller motsvarande), vilket skulle återspeglas på nationell nivå i form av en energiskatt och en miljöskatt (utsläppsskatt). Detta skulle vara en vidareutveckling av energibeskattnings nuvarande utformning, men göra den mer sammanhängande och samtidigt finjustera dess miljöaspekter.

För att ge ett effektivt och enhetligt incitament för effektiv energiförbrukning, men inte skapa snedvridningar mellan energiprodukter, bör alla bränslen i första hand beskattas på ett enhetligt sätt utifrån sitt **energiinnehåll**, vilket är en vidareutveckling av det tillvägagångssätt som redan existerar när det gäller bränsle för uppvärmning och elektricitet. Eftersom olika utsläpp produceras vid förbränning av olika bränslen skulle beskattning i andra hand också kunna baseras på energins **miljöaspekter** (genom en differentiering mellan utsläpp av växthusgaser och andra utsläpp). Ett sådant upplägg skulle möjliggöra en mer automatisk och lättbegriplig skattedifferentiering till förmån för mer miljövänliga energikällor, framför allt förnybara källor, än vad som är fallet i dag. Bland sina andra funktioner skulle

²⁴ Tre fjärdedelar av inkomsterna från miljörelaterade skatter kommer från energibeskattnings (se arbetsdokumentet).

energibeskattningen uttryckligen erkänna de förnybara källornas fördelar vad gäller miljö och försörjningstrygghet.

Flera olika aspekter som bör beaktas beskrivs närmare i kommissionens arbetsdokument. Det rör sig framför allt om följande:

- Bränslen som används för uppvärmning och bränslen som används som drivmedel har traditionellt sett behandlats olika i skattehänseende. Detta har framför allt grundats på att det är helt nödvändigt med bränsle för uppvärmning. Det kan vara motiverat att differentiera skatterna ytterligare beroende på användning.
- Koldioxidutsläppen från huvuddelen av elproduktionen omfattas i dag av EU:s system för handel med utsläppsrätter, medan den i princip är undantagen från energibeskattnings enligt direktivet om energibeskattnings. En ytterligare miljödel, i form av beskattning som speglar samma miljöaspekter som de som ingår i EU:s system för handel med utsläppsrätter, tycks inte lämplig för närvarande.

Kommissionen avser att utreda dessa idéer ytterligare inför en eventuell revidering av direktivet om energibeskattnings.

Bör direktivet om energibeskattnings ses över och tydligare kopplas till de politiska mål som integreras i direktivet, i synnerhet de miljö- och energipolitiska målen? Skulle detta göra energibeskattnings till ett effektivare instrument genom att bättre kombinera beskattnings funktion som incitament med en kapacitet att generera inkomster?

Görs detta bäst genom en uppdelning av minimiskattenivåerna i en energi- och en miljödel? Vad talar för och emot ett sådant tillvägagångssätt och vad är de viktigast praktiska aspekterna? Skulle det miljöincitament som skapas av energibeskattnings vara ett tillräckligt och ändamålsenligt sätt att beakta energipolitikens syften när det gäller biobränslen, i synnerhet skapandet av ett marknadsbaserat incitament för andra generationens biobränslen?

Behövs ytterligare beskattning för att hantera elproduktionens (eventuella) återstående miljöaspekter? Räcker det föreslagna tillvägagångssättet för att främja användningen av el från förnybara källor? Vilka effekter skulle en sådan gemenskapsram ha på kärnkraftsproducerad el (med tanke på medlemsstaternas olika syn på användningen av kärnenergi)?

3.2. Samverkan mellan energibeskattnings och andra marknadsbaserade styrmedel, i synnerhet EU:s system för handel med utsläppsrätter

Av gemenskapens marknadsbaserade styrmedel inom energi-, transport- och miljöområdet är kanske energibeskattnings den mest övergripande, med effekter inom alla tre områdena och direkta kopplingar till alla andra instrument.

Översynen av direktivet om energibeskattnings ger en möjlighet att beakta dessa aspekter genom att klargöra vilka aspekter som omfattas av harmoniserad energibeskattnings. I praktiken skulle en uttrycklig identifiering av en miljödel i minimiskattenivåerna (med differentiering mellan utsläpp av växthusgaser och andra utsläpp) innebära att energibeskattnings bättre kan komplettera andra marknadsbaserade styrmedel på EU-nivå.

EU:s system för handel med utsläppsrätter tillämpas på utsläpp från vissa *förbrännings- och industrianlagen*. Energibeskattningen däremot tillämpas på *bränsleanvändning av energi*²⁵, vilket innebär att de mest energiintensiva sektorerna (som nu omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter) i många fall inte omfattats. Kommissionen anser att man skulle kunna analysera denna regel för att se om sektorer som omfattas av EU:s system för handel med växthusgaser kan undantas från miljödelen av direktivet om energibeskattnings i den mån som deras växthusgaseffekter hanteras på ett tillfredsställande sätt genom EU:s system för handel med utsläppsrätter (med andra ord skulle de relevanta miljödelarna av minimiskattenivån då inte tillämpas på dem, medan den energibaserade delen och de andra miljödelarna skulle kvarstå). I situationer då vissa aktörer inte deltar i systemet för handel med utsläppsrätter på grund av sin ringa storlek eller andra aspekter, skulle dock miljödelen av minimiskattenivåerna garantera en mer utbredd tillämpning av principen att förorenaren skall betala. Dessa regler skulle i praktiken kunna tillämpas på både industrin och luftfarten.

En fungerande lösning skulle kunna vara att undanta de miljöeffekter som omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter från tillämpningsområdet för direktivet om energibeskattnings. Detta skulle också lösa problemet med eventuella överlappningar mellan de två instrumenten och samtidigt säkerställa att energibeskattningsens övriga syften observeras. Med en sådan lösning skulle man också undvika en del problem som kan uppstå genom olika särdrag i EU:s system för handel med utsläppsrätter (enhetliga priser i hela EU som dock varierar över tid) och energibeskattnings (olika priser som speglar medlemsstaternas frihet att fastställa skattesatser som ligger över miniminivån, som dock tenderar att vara relativt stabila över tid). Varje övergång till en sådan lösning bör dock först analyseras ingående, särskilt om EU:s system för handel med utsläppsrätter byggs ut avsevärt.

Oavsett vilken lösning som väljs måste den betraktas ur ett övergripande perspektiv. Det finns en allt större global insikt om att miljöskyddet måste beaktas vid ekonomiska beslut om man skall säkerställa en långsiktig hållbar utveckling. Detta kommer att leda till att nationella myndigheter utvidgar sin tillämpning av marknadsbaserade styrmedel, och användningen av sådana bör främjas globalt. EU bör föra en aktiv dialog med andra länder för att främja användningen av marknadsbaserade styrmedel som gör det möjligt att uppnå politiska mål på ett kostnadseffektivt sätt.

Så länge som detta inte är fallet, och EU och tredjeländer tillämpar olika nivåer av koldioxidbeskattnings eller andra metoder för att minska utsläppen av växthusgaser (som systemet för handel med utsläppsrätter), är det viktigt att tillhandahålla incitament som uppmuntrar EU:s handelspartner att vidta effektiva åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser. Genomförbarheten bör analyseras för alla politiska åtgärder i detta syfte. Detta har redan gett upphov till en diskussion om tillämpningen av mekanismer för kolutjämnings, som gränsskattejusteringar. Samtidigt konstateras att det här tillvägagångssättet omfattas av rättsliga och tekniska begränsningar, som måste granskas ytterligare.

²⁵ Framför allt omfattar energibeskattnings normalt sett inte energiprodukter (och el) som används som råmaterial i industriprocesser och inte heller energiprodukter som används i produktionen av energiprodukter (vanligast när det gäller raffinaderier) eller som insatsvara för elproduktion. Detta resultat uppnås genom olika typer av teknik. Närmare uppgifter finns i artikel 2.4, artikel 14.1 a och artikel 21.3 och 21.6 i direktivet om energibeskattnings.

Är de föreslagna ändringarna av direktivet om energibeskattnings, och den syn på direktivets tillämpningsområde som föreslås, det bästa sättet att säkerställa samstämmigheten mellan direktivet och EU:s system för handel med utsläppsrätter? Kan detta uppnås på andra sätt?

Vilka tänkbara lösningar bör undersökas för att tillhandahålla de incitament som krävs för att uppmuntra EU:s handelspartner att vidta effektiva åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser?

4. ALTERNATIV FÖR YTTERLIGARE ANVÄNDNING AV MARKNADSBASERADE STYRMEDEL INOM MILJÖPOLITIKEN

4.1. Miljöeffekterna av transporter

Transporter står för en stor del av luftföroreningarna och koldioxidutsläppen, och utsläppstendensen är ökande. År 2004 stod t.ex. vägtrafiken för 22 % av de totala koldioxidutsläppen, och luftfarten och sjöfarten står för omkring 3-4 % av de totala utsläppen av växthusgaser. Utsläppen från luftfarten har ökat särskilt snabbt (med 86 % mellan 1990 och 2004). Marknadsbaserade styrmedel har i viss utsträckning använts på EU-nivå för att motverka de negativa miljöeffekterna av olika transportsätt, som är betydande. På nationell och lokal nivå har emellertid flera olika typer av marknadsbaserade styrmedel med olika utformning använts eller håller på att utvecklas.

Kommissionen och andra institutioner har nyligen antagit flera initiativ för att göra något åt utsläppen från transporter. Införandet av en koldioxidberoende del i skattebasen för både vägtrafikskatter och registreringsskatter enligt kommissionens förslag om beskattning av personbilar²⁶ skulle uppmuntra bilköpare att ta hänsyn till energieffektivitet och koldioxidutsläpp. När detta förslag antagits skulle det tillsammans med den rättsliga ramen för att minska koldioxidutsläppen från bilar²⁷ och energibeskattningen hjälpa EU att uppnå sina klimatförändringsmål genom att minska koldioxidutsläppen från bilar. I samband med den kommande översynen av EU:s system för handel med utsläppsrätter har Europeiska rådet uppmanat kommissionen att överväga att eventuellt utvidga tillämpningen av systemet till flera andra sektorer, t.ex. marktransporter.

Kommissionen har föreslagit att luftfartens utsläpp skall ingå i EU:s system för handel med utsläppsrätter och aviserat sin avsikt att lägga fram ett förslag om åtgärder mot kväveoxidutsläpp före utgången av 2008²⁸.

När det gäller sjöfarten har det angetts att man inom den framtida sjöfartspolitikerna skall ta ställning till förslag som innebär att sjöfart med små utsläpp främjas²⁹. Varje marknadsbaserat styrmedel för sjöfarten måste utformas med omsorg, så att det inte strider mot

²⁶ KOM(2005) 261, 5.7.2005.

²⁷ Jfr Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet - *Resultat av översynen av gemenskapens strategi för minskade koldioxidutsläpp från personbilar och lätta nyttofordon*, KOM(2007) 19, 7.2.2007. Kommissionen håller också på att genomföra en undersökning om sätt att minska utsläppen av växthusgaser från tunga lastfordon.

²⁸ KOM(2006) 818, 20.12.2006.

²⁹ Jfr grönboken, Unionens framtida havspolitik: En europeisk vision för oceanerna och haven, KOM(2006) 275. Ett samråd pågår till och med den 30 juni 2007.

avgiftsbestämmelserna i Förenta nationernas havsrättskonvention (UNCLOS)³⁰. Det finns också andra centrala frågor, som de rättsliga och politiska kraven och frågan om geografisk differentiering och mekanismer för övervakning och tillämpning, som måste undersökas inför utarbetandet av specifika förslag för att främja sjöfart med små utsläpp.

Vad skulle vara det bästa marknadsbaserade styrmedlet för att göra något åt utsläppen från sjöfarten, med hänsyn till sjötransporternas särdrag? Hur kan ett sådant bäst utformas?

Vägratiken har också andra miljöeffekter än koldioxidutsläpp, till exempel utsläpp av svaveldioxid, kväveoxider och partiklar, liksom buller och trafikstockningar. Vid sidan av delvis harmoniserade årliga vägratikkatter för tunga fordon ger Eurovinjettdirektivet en ram för avgifter på transeuropeiska vägnät. Tyskland och Österrike har infört differentierade och avståndsbaserade infrastrukturavgifter för tunga lastfordon. De genomsnittliga avgifterna får visserligen endast täcka infrastrukturkostnaderna, vilket utesluter externa kostnader, men medlemsstaterna måste från och med 2010 differentiera avgifterna efter Euro-utsläppsklass och får tillämpa ytterligare differentiering för att bekämpa miljöskador och motverka trafikstockningar. Om sådana avgiftssystem innebär att en differentiering av miljöskador integreras med de totala kostnaderna, kan detta leda till en effektivare infrastrukturanvändning³¹. Efter att ha granskat alla möjligheter, inbegripet miljö, buller, trafikbelastning och hälsorelaterade kostnader, kommer kommissionen att lägga fram en allmänt tillämplig, öppet redovisad och lättbegripligt modell för bedömning av alla externa kostnader, som kan ligga till grund för framtida beräkningar av infrastrukturavgifter. Tillsammans med den här modellen kommer man att lägga fram en konsekvensanalys av internaliseringen av externa kostnader för alla transportsätt och en strategi för successivt införande av denna modell för alla transportsätt³².

Gemenskapslagstiftningen tillåter också att medlemsstaterna varierar infrastrukturavgifter för järnvägen beroende på externa miljöeffekter. Dessa uttag av miljökostnader får inte resultera i en ökning av de totala intäkterna för infrastrukturförvaltaren om inte sådana uttag på jämförbar nivå görs också för konkurrerande transportsätt³³.

Hur kan infrastrukturavgifter, som även tar hänsyn till miljökostnader, bäst tillämpas på transporter? Bör denna modell tillämpas på alla transportsätt eller ta hänsyn till varje transportsätts särdrag? I vilken mån bör Eurovinjettdirektivet användas för detta?

Lokala avgiftssystem har tillämpats i flera EU-städer, som London och Stockholm, för att förbättra trafiksituationen genom att bland annat minska trafiktrycket³⁴. Aktuella bedömningar visar att detta mål uppnåtts och den genomsnittliga trafikastigheten har höjts samtidigt som utsläppen (partiklar, kväveoxider och koldioxid) och energiförbrukningen sänkts avsevärt för vägratiken inom det avgiftsbelagda området³⁵. Det förs till och med

³⁰ För ytterligare uppgifter, se en studie från 2004 om denna fråga:

http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/pdf/04_nera_report.pdf

³¹ Utanför EU har detta tillvägagångssätt använts i Schweiz, där avgiftssystemen för tunga fordon också inkluderar de externa miljökostnaderna. Från ekonomisk synvinkel bör avgifterna anpassas till dessa externa kostnader och tiden och platsen för körningen, för att effektivisera infrastrukturanvändningen.

³² Artikel 1.9 i direktiv 2006/38 av den 17 maj 2006.

³³ Direktiv 2001/14/EG, 26.2.2001, och KOM(2001) 307.

³⁴ I det ändrade Eurovinjettdirektivet nämns uttryckligen medlemsstaterna möjligheter att använda sådana lösningar (artikel 9).

³⁵ Jfr EEA 2006, s. 57.

diskussioner på nationell nivå, t.ex. i Storbritannien och Tyskland, om att utvidga trängselavgifterna till att omfatta alla vägar. Kommissionen kommer att fortsätta att stödja de existerande nätverken för utbyte av information och undersöka behovet av stödåtgärder på EU-nivå i samband med grönboken om stadstransporter under 2007.

4.2. Marknadsbaserade styrmedel för att minska föroreningar och skydda resurser

EU uppmuntrar också medlemsstaterna att använda beskattning och andra marknadsbaserade styrmedel inom ramen för sina tematiska strategier på miljöområdet. Medlemsstaterna har utnyttjat dessa möjligheter, om än i väldigt olika omfattning, och har skaffat sig erfarenheter av tillämpningen av olika konstruktioner. Vid sidan av miljöhänsynen kan det krävas harmonisering på EU-nivå i de fall där det finns en gränsöverskridande dimension och där beskattning allt mer använts på nationell nivå och kan påverka den inre marknadens funktion.

4.2.1. Vatten

Vatten måste förvaltas på ett hållbart sätt. I ramdirektivet om vatten³⁶ fastställs de allmänna åtgärderna på området. Bland annat skall medlemsstaterna senast 2010 ha infört en prispolitik för vatten som uppmuntrar en effektiv vattenanvändning. Detta kommer att innebära att alla användare får bära kostnaderna (inklusive externa miljö- och resurskostnader) i enlighet med principen att förorenaren skall betala, som fortfarande inte tillämpas fullt ut i vissa fall³⁷. Medlemsstaterna måste också rapportera de åtgärder som de vidtagit för att genomföra dessa bestämmelser i sina förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten senast 2009.

Flera medlemsstater tillämpar redan i dag skatter eller avgifter på grundvatten- eller ytvattenuttag eller vattenförbrukning, vilket har lett till sänkt förbrukning och mindre vattenförluster och föroreningar. Kommissionen anser att användning av marknadsbaserade styrmedel är en förutsättning för att kraven i ramdirektivet skall kunna uppfyllas. Den kommer att fortsätta sitt nära samarbete med medlemsstaterna om dessa frågor, som ett led i den gemensamma strategin för genomförandet av ramdirektivet såsom fastställts tillsammans med gruppen av de behöriga nationella myndigheternas vattenförvaltningar.

Hur kan kommissionen på effektivast möjliga sätt säkerställa genomförandet av den prispolitik för vatten som fastställs i ramdirektivet om vatten. Vilka alternativa sätt kan undersökas för att stärka kopplingen mellan investeringar i nationella vattenprojekt och införandet av motsvarande vattenprissättning för att skapa incitament åt användarna och motverka snedvridning av konkurrensen?

4.2.2. Avfallshantering

När det gäller förebyggande och hantering av avfall är det viktigaste målet enligt sjätte miljöhandlingsprogrammet att bryta sambandet mellan avfallsproduktion och ekonomisk tillväxt, och det finns tecken på att detta börjar ske.

³⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område, EGT L 327, 22.12.2000.

³⁷ EEA, *Market-based instruments for environmental policy in Europe* (EEA Technical Report 8/2005).

Deponering brukar vara det sämsta alternativet ur miljösynpunkt³⁸, ändå brukar marknadssignalerna ofta gagna deponering eftersom de inte tar någon hänsyn till miljöeffekterna. Skatter på bortskaffande, i synnerhet deponering, kan visserligen vara ett effektivt sätt att korrigera denna snedvridning och främja återvinning och materialåtervinning³⁹, men skillnader i nationella skattenivåer kan leda till rent skattemotiverade avfallstransporter och snedvriden konkurrens mellan aktörer inom avfallshantering.

Kommissionen har därför uppmuntrat medlemsstaterna att utbyta information om sina system för deponiskatter och hålla kommissionen informerad⁴⁰. Ytterligare ett sätt att hantera den andra frågan skulle kunna vara att fastställa gemensamma kriterier, inklusive miljöeffektiva miniminivåer, för att utforma deponiskatter på grundval av styrkt god praxis.

Bör kommissionen överväga att föreslå en harmoniserad deponiskatt med EU-täckande miniminivåer om man inte i tillräcklig grad lyckas styra bort avfallet från deponering?

Olika förpackningsmaterial och olika produkter inom samma kategori, som t.ex. batterier, har olika miljöeffekter. Marknadsbaserade styrmedel som differentieras utifrån produkternas miljöeffekter kan därför främja en hållbarare konsumtion. Enligt gemenskapslagstiftningen får medlemsstaterna anta nationella åtgärder för att uppnå mål, t.ex. för att förebygga förpackningsavfall eller uppmuntra användningen av returförpackningar, för insamling och återvinning av förbrukade batterier eller för att främja användningen av batterier som innehåller mindre förorenande ämnen⁴¹, och på så sätt genomföra principen att förorenaren skall betala. Dessa åtgärder måste alltid vara förenliga med skyldigheterna enligt fördraget (i synnerhet reglerna om inre marknaden och icke-diskriminering, inbegripet artikel 90 i EG-fördraget⁴²).

Flera medlemsstater har använt sig av skatter som liknar marknadsbaserade styrmedel eller av pantsystem eller överlåtbara rättigheter som avser förpackningsavfall i allmänhet eller särskilda typer av förpackningsavfall (t.ex. dryckesbehållare eller plastpåsar)⁴³. Danmark har ändrat sin förpackningsbeskattning för att ta hänsyn till miljöeffekterna av varje enskilt material och även Lettland har infört materialbaserad differentiering⁴⁴. Kommissionen är beredd att stödja ett strukturerat utbyte av information mellan medlemsstaterna om deras system.

³⁸ Jfr kommissionens meddelande: *Att främja ett hållbart resursutnyttjande - En temainriktad strategi för förebyggande och materialåtervinning av avfall*, KOM(2005) 666, 21.12.2005.

³⁹ Detta har tillämpats i flera medlemsstater. Jfr EEA 2006. I en färsk OECD-undersökning påpekas dock att skatten i några medlemsstater nu är avsevärt högre än de beräknade externa kostnaderna. Jfr OECD, *Sustainable Development in OECD Countries*, 2004.

⁴⁰ KOM(2005) 666, 21.12.2005.

⁴¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/66/EG av den 6 september 2006 om batterier och ackumulatorer och förbrukade batterier och ackumulatorer och om upphävande av direktiv 91/157/EEG, EUT L 266, 26.9.2006.

⁴² Direktiv 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall (EGT L 365, 31.12.94), ändrat genom direktiv 2004/12/EG (EUT L 47, 18.2.2004), särskilt artikel 15. Se även kommissionens rapport om genomförandet av direktivet, KOM(2006) 767. Givetvis måste även kvalitetskraven för förpackningar beaktas.

⁴³ Ytterligare uppgifter finns i OECD/EEA-databasen om ekonomiska styrmedel som används för miljöpolitik och förvaltning av naturresurser: <http://www1.oecd.org/scripts/env/ecoInst/index.htm>.

⁴⁴ Jfr EEA, *Using the market for cost-effective environmental policy*, 2006.

Ger gemenskapens rättsliga ram medlemsstaterna tillräckliga möjligheter att använda marknadsbaserade styrmedel för avfallshanteringsfrågor? Borde kommissionen främja tillämpningen av marknadsbaserade styrmedel inom detta område, t.ex. genom att stödja informationsutbyten?

4.3. Marknadsbaserade styrmedel för att skydda den biologiska mångfalden

Användningen av marknadsbaserade styrmedel för att skydda den biologiska mångfalden blir ett allt mer accepterat sätt att integrera bevarandefrågor med de ekonomiska aktörernas beslutsfattande och för att på ett kostnadseffektivt sätt uppnå mål avseende bevarande och hållbar användning av naturresurser, som exempelvis målen i EU:s åtgärdsplan för biologisk mångfald och den gemensamma fiskepolitiken⁴⁵. Alla tre standardtyperna av marknadsbaserade styrmedel – skatter/avgifter, subventioner och överlåtbara rättigheter – används. De inriktas huvudsakligen på bevarande av livsmiljöer och ekosystem, men även på skydd av särskilda arter.

Marknadsbaserade styrmedel kan vara effektiva instrument för att undvika nettoförluster av biologisk mångfald ("biodiversity offsets"). De kan exempelvis uppmuntra markägare att bevara skogar och våtmarker eller kompensera oundvikliga skador på den biologiska mångfalden som orsakas av utvecklingsprojekt genom att skapa liknande livsmiljöer någon annanstans.

Uttag av avgifter, som jakt- och fisketillstånd, kan bidra till att hålla användningen av biologiska resurser nere på en hållbar nivå. Det finns också fall där ekonomiskt stöd beviljas i form av betalning för ekosystemtjänster, för att kompensera markägare för bevarandet av skogar och våtmarker som filtrerar vatten, fungerar som reservoarer eller tillhandahåller livsmiljöer för insekter som pollinerar näraliggande odlingar, eftersom de avstår från inkomster för det allmännas bästa⁴⁶. Finland har använt sig av auktioner för lägstbjudande, där budet anger den lägsta subventionsnivå som mottagaren kräver för att utföra åtgärderna för att skydda den biologiska mångfalden. Detta är ett sätt att se till att subventionerna inte hamnar för högt⁴⁷.

Ett annat exempel på användning av marknadsbaserade styrmedel är habitatbanker, ett handelsinstrument som först utvecklades i USA (i det här fallet, våtmarksbanker) i samband med ansvarsordningar. Genom sådana system omvandlas miljöansvar till omsättningsbara tillgångar, vilket ändrar incitamentsstrukturer och beteenden genom att dela ut äganderätter och skapa marknader. Specialiserade företag skapar våtmarker och säljer sedan våtmarkskrediter till byggföretag. Detta säkerställer att miljömålen uppfylls utan

⁴⁵ KOM(2006) 216. Ett annat exempel är fiskeförvaltningen, där det är vanligare med förvaltningssystem som omfattar marknadsbaserade styrmedel som individuella överförbara fiskekvoter. Jfr OECD, *Using market mechanisms to manage fisheries – smoothing the path*, 2006. Jfr KOM(2002) 181, 28.5.2002 och KOM(2006) 103, 9.3.2006 samt det nya meddelandet om rättighetsbaserade förvaltningsinstrument för fisket för att skydda den biologiska mångfalden. Se KOM(2007) 73, 26.2.2007.

⁴⁶ När endast små grupper berörs kan sådana kompensationsystem också upprättas direkt mellan privata aktörer. Betalning för ekosystemtjänster förespråkas också internationellt, bland annat som instrument för att skydda tropiska skogar. Jfr Världsbanken, *At loggerheads*, 2006. Betalning för ekosystemtjänster kan omfatta statligt stöd och måste i så fall anmälas i enlighet med artikel 88 i EG-fördraget.

⁴⁷ Jfr undersökningen *The Use of Market Incentives to Preserve Biodiversity* (<http://ec.europa.eu/environment/enveco/studies2.htm#market>). Australien har också använt detta tillvägagångssätt.

nettoförluster totalt sett och leder samtidigt till konkurrens mellan företag om att anlägga nya våtmarker på ett kostnadseffektivt sätt. Precis som system med överlåtbara rättigheter i allmänhet bidrar den här typen av system till att integrera bevarandemål med normal företagsamhet och bidrar därmed också till att undanröja motståndet inom näringslivet. Livsmiljöernas likvärdighet måste dock bibehållas och det måste finnas mätningsskriterier. När det gäller skyddade områden bör kompensatoriska åtgärder för habitatförlust endast tillämpas som en sista utväg.

Bör medlemsstaterna använda den här typen av styrmedel mer? Bör i synnerhet ”betalning för miljöjänster” användas mer, som ett sätt att uppnå miljömålen. Bör man ytterligare undersöka möjligheten att på gemenskapsnivå införa kompenationssystem för biologisk mångfald, t.ex. våtmarksbanker?

4.4. Marknadsbaserade styrmedel mot luftförorening

Luftföroreningar skadar människors hälsa och miljön. Behovet av renare luft har varit allmänt känt i flera årtionden. Åtgärder i medlemsstaterna och på EU-nivå har visserligen lett till betydande förbättringar, men allvarliga luftföroreningseffekter kvarstår vilka omfattas av gemenskapens tematiska strategi för luftföroreningar.

Flera medlemsstater använder marknadsbaserade styrmedel för luftföroreningar, i synnerhet skatter och avgifter på kväveoxid och svaveldioxid. På senare tid har nationella system för handel med utsläppsrätter införts för att minska problemen med konventionella luftföroreningar. Handeln kommer givetvis att vara effektivare på större marknader, men miljömedvetenheten om dessa förorenande ämnen varierar i Europa och därför måste man se till att handeln med utsläppsrätter inte leder till allvarliga lokala föroreningar (”hot spots”) eller till att den naturliga miljön försämras genom försurning, eutrofiering eller ozon.

Kommissionen håller på att undersöka om frivilliga gränsöverskridande system för handel med utsläppsrätter mellan grupper av medlemsstater kan öka flexibiliteten och sänka kostnaderna för uppfyllande av kraven, och samtidigt säkra en hög miljöskyddsnivå.

- I samband med översynen av direktivet om nationella utsläppstak⁴⁸ kommer kommissionen att ta ställning till hur handel med utsläppsrätter kan minska utsläppen ytterligare på ett kostnadseffektivt sätt⁴⁹. Nederländerna och Slovakien kan dela med sig av värdefulla erfarenheter från sina egna system för handel med utsläppsrätter för kväveoxider och svaveldioxid till medlemsstater som vill använda detta instrument, och det är även tänkbart att koppla samman nationella system⁵⁰.
- Kommissionen håller också på att undersöka möjligheterna att införa ett system för handel med utsläppsrätter som omfattar kväveoxider och svaveldioxid i samband med sin översyn

⁴⁸ Direktiv 2001/81/EG av den 23 oktober 2001 (EGT L 309, 27.11.2001).

⁴⁹ I sitt förslag till direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa (KOM(2005) 447, 21.9.2005), nämnde kommissionen användningen av system för handel med utsläppsrätter som ett instrument för medlemsstaterna att minska luftföroreningen på regional och nationell nivå. De skulle kunna använda dessa för att visa att de anstränger sig för att klara gemenskapens luftkvalitetskrav även om de behöver begära förlängd tidsfrist.

⁵⁰ Storbritannien planerar att införa ett system för handel med utsläppsrätter för både kväveoxider och svaveldioxid, samt även stoft, från och med 2008.

av direktivet om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar⁵¹. Det är redan i dag möjligt för medlemsstaterna att införa system som tillåter handel med de utsläpp som kvarstår efter genomförandet av bästa tillgängliga teknik (BAT). En annan fråga är om de skall tillåtas att, antingen enskilt eller tillsammans, välja handel med utsläppsrätter i stället för BAT-baserade tillstånd⁵².

Skulle det vara möjligt att införa gränsöverskridande system för handel med utsläppsrätter som omfattar grupper av medlemsstater för att motverka konventionella luftföroreningar av svaveldioxid och kväveoxider? Hur skulle ett sådant system utformas för att vara förenligt med de nationella skatter och avgifter som tillämpas i flera medlemsstater?

5. SLUTSATS

Kommissionen anser att man vid sidan av reglering och andra instrument bör öka användningen av marknadsbaserade styrmedel, som exempelvis handelssystem, beskattningsåtgärder och subventioner, som ett kostnadseffektivt verktyg för att uppnå miljömål och andra politiska mål, både på gemenskapsnivå och på nationell nivå. Detta skulle överensstämma med Lissabonagendan och strategierna för hållbar utveckling och bättre lagstiftning.

Den nya energi- och klimatpolitik som antagits i Europa innebär inget mindre än en ny industriell revolution under de närmaste 10 till 15 åren. Den kommer att förutsätta omvälvande förändringar av Europas hantering av energifrågor och det slutliga målet är att skapa en ekonomi med låga koldioxidutsläpp. Flera politikområden – både på nationell nivå och EU-nivå – måste bidra till detta och anpassas till detta ambitiösa mål. Marknadsbaserade styrmedel kommer att vara en viktig del av insatserna för att uppnå verkliga förändringar genom att ändra incitamenten för företag och konsumenter. Utöver detta viktiga långsiktiga mål ger sådana marknadsbaserade styrmedel viktiga fördelar när det gäller finanspolitiska syften och andra miljö- och allokeringssändamål som behandlas i den här grönboken.

Kommissionens avsikt med den här grönboken är att inleda en diskussion om hur marknadsbaserade gemenskapsstyrmedel kan ge ett mer aktivt bidrag till dessa mål, i synnerhet när det gäller indirekt beskattning. I grönboken identifieras ytterligare ett antal områden för tillämpning av marknadsbaserade styrmedel där gemenskapen skulle kunna bidra till ett utbyte av goda exempel på sådan tillämpning. Kommissionen vill gärna få in synpunkter på dessa idéer och de specifika frågor som ställs i grönboken, liksom kommentarer till vilken typ av marknadsbaserade styrmedel som är att föredra för att kombinera ett maximum av potentiella positiva effekter.

Bidrag till samrådet skall sändas till Green-paper-mbi@ec.europa.eu senast den 31 juli 2007.

⁵¹ Rapport från kommissionen om genomförandet av direktiv 96/61/EG om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar, KOM(2005) 540, 3.11.2005.

⁵² För att kunna besvara den frågan måste man inte bara analysera problemen med varierande miljömedvetenhet och förhindrande av "hot spots", utan även risken för att den samordnade strategin enligt IPPC-direktivet skulle kunna snedvridas genom införandet av system för handel med utsläppsrätter för utvalda förorenande ämnen. De befintliga systemen för övervakning och kontroll av efterlevnaden enligt IPPC-direktivet får inte heller försvagas. Detta måste sättas i relation till i vilken utsträckning system för handel med utsläppsrätter kan ge mer kostnadseffektiva utsläppsminskningar än det nuvarande systemet.



COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES

Brussels, 28.3.2007
SEC(2007) 388

COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT

Accompanying the

GREEN PAPER

on market-based instruments for environment and related policy purposes

{COM(2007) 140 final}

This paper provides analytical and explanatory background to the ideas and suggestions put forward in the Green paper on market-based instruments for environment and related policy purposes.

TABLE OF CONTENTS

1. Distributional aspects of market-based instruments 3

2. Environmental tax and fiscal reforms 7

3. Energy taxation 12

4. Scope for the use of market-based instruments under various Community directives on environmental policy..... 21

5. Further information on some examples of market-based instruments 22

6. Habitat banking 25

7. The need for more co-ordination within the Community 27

Annex 1 – Minimum Levels of Taxation 28

Annex 2 - Energy content of fuels 29

Annex 3 - Relevant legal provisions on the use of market-based instruments under various Community directives on environmental policy 33

1. DISTRIBUTIONAL ASPECTS OF MARKET-BASED INSTRUMENTS

The use of MBI may give rise to concerns about their distributional impact, when they lead to a price increase. These distributional consequences are of two kinds: 1) the impact on the distribution of income between households, and 2) the impact on the international competitiveness of companies or industrial sectors. It should, however, be taken into account that alternative instruments to achieve the same policy objectives, such as regulation, also have distributional consequences. Furthermore, it is the choice of a policy objective itself that creates additional costs and benefits, while the instruments determine the efficiency of reaching this objective.

There are, however, means to mitigate these impacts through proper design of the instruments and various compensating measures. Often there is, however, a trade-off between the acceptability of a market-based instrument and its effectiveness.

Distributional implications for households

The main difficulty related to distributional impact in the context of individuals is when they create a disproportionate burden on low-income households.

1.1.1. Factors affecting distributional impacts

Most of the studies available on the issue focus on energy/carbon taxes. Evidence in most, but not all cases, indicates that the distributional implications of these taxes tend to be moderately regressive (see, OECD, 2006). However, there are several factors to be taken into account (see, Norden 2006):

- Nature of the goods or activity: The usual evidence is that taxes on electricity and heating tend to be regressive, while many transport taxes (fuel, vehicles, and air travel) are progressive, although taxes applied on public transport are regressive. Pollution taxes are mostly neutral.
- Tax incidence aspects: When a tax is introduced, it is not necessarily the case that full burden of it is borne by consumers. Part of it may also fall on producers (in the form of lower rate of return on capital) or on workers (in the form of lower wages) involved in producing the good in question. This tax incidence depends generally on the price elasticity's of demand and supply in the market and the market structure. Low price elasticity of demand and high price elasticity of supply imply that the largest part of the tax burden is borne by consumers, and in the opposite case more of the tax burden is borne by producers.
- The distribution of environmental benefits: Rather little is known on this topic. One could think that long-term benefits related to, for instance, measures to fight against global warming are more evenly distributed, while the benefits which have a more local character related to, for instance, human health (e.g. air quality) are more unevenly distributed and may be more related to the place of residence of households. Thus measures against air

pollution may benefit the poor more than the rich as they often live in the more affected areas¹.

1.1.2. Mitigating measures

The revenues generated by market-based instruments can be used in many different ways and provide ample opportunities to mitigate the potential regressive impacts of such taxes. In those countries that have carried out more ambitious green tax reforms, such mitigating measures have often been part of the reform package. Reductions of income taxes or social security contributions are often targeted to low-income earners (in particular reductions in social security contributions tend to benefit the low income households²). Some Member States also target income tax cuts at low-income earners, or the reform package may contain specific tax allowances with the same purpose. Studies show that such measures can largely neutralize the regressive effects of energy-related taxes (see below, Chapter 4).

Competitiveness effects of market-based instruments

Competitiveness aspects may come into play when there are major differences in approaches towards environmental protection (e.g.) across countries (trading partners), depending on specific aspects of the sector. Common action of the EU restricts this problem to external competitiveness of the Community as a whole, and it can accommodate potential negative impacts on the negative position within the internal market.

1.1.3. Factors affecting the international competitiveness of enterprises

Despite the economic efficiency and welfare arguments in favour of MBI from the point of view of the economy as a whole, they also raise the cost of production for parts of domestic industry, compared to a situation of no action. All sectors are not, however, affected in a similar way³. The vulnerability of the sectors to foreign competition depends at least on the following characteristics:

- Energy-intensity or the share of energy expenditure in total production costs: Most market-based instruments are applied in energy-related sectors and raise energy prices and energy costs to the industry. The sectors with high share of energy expenditure are more affected by the increase of energy costs than others while the recycling of revenues through reductions in labour taxes affects these sectors less as they are not labour intensive. Labour-intensive sectors will most likely, on the other hand, improve their competitiveness).
- Openness to trade or the share of products sold in the international market
- Market power or the extent to which the companies have the ability to set prices instead of facing a given price in the international market: Energy-intensive sectors, which trade widely and are more price-takers than price-setters in the international market, are thus the

¹ Cf. Commission staff working document SEC(2005) 1530 on the links between employment policies and environmental policies.

² The Commission is currently investigating this issue further in the context of a study on the links between social cohesion/inclusion and environment and environmental policies.

³ According to the recent results of the COMETR project the most vulnerable sectors would be basic metal and paper and pulp sectors.

ones that are likely to face the biggest comparative disadvantage as a consequence of green tax reforms or energy related tradable permit systems.

These adverse competitive impacts have mostly a short-run character. It is conceivable, that in the longer run, the use of MBI changes incentive structures and encourages restructuring, thus providing new growth opportunities for other sectors. Additionally, the dynamic efficiency argument implies that in longer term firms in the regulated sectors will have more incentive to research into, develop and adopt cleaner technologies and processes which allow substitution of the pollutant subject to taxes or emission allowances. This will further limit economic impact on domestic production and give them export potential.

It should be kept in mind that competitiveness is not only an economic but also environmental concern. If a polluting industry faces a loss of competitiveness, it would either relocate to a country where the cost-increasing MBIs are not implemented, or reduce its production, in which case more products would be imported. In both case the level of pollution would not decrease globally and the policy would not be environmentally effective (except for regional or local pollutants). The COMETR research project has studied the extent of this phenomenon, carbon leakage, in the seven EU Member States which have carried out green tax reforms. The results indicate that carbon leakage has been very small and in some cases negative in these countries. The COMETR project at the same time confirms that in all cases mitigating measures were in place, and thus the effective burden on these industries was considerably lower than for other economic sectors.

1.1.4. Mitigating measures

There are three most common examples of mitigating measures⁴:

(1) Tax exemptions and tax reductions

Such measures in fact often result in reduced marginal incentives towards the policy objective and consequently in reduced effectiveness of the tax instrument. In order to offset this disadvantage the measures are often accompanied by voluntary commitments (tax reduction is given in exchange for a commitment of the industry to use the amounts saved for investment and thus to achieve a given policy environmental objective on voluntary basis). This instrument has been commonly applied in several countries and is recognised at EU level in the Energy Taxation Directive, in order to allow gradual introduction of the minimum levels of taxation, or, in order to level the playing field between European companies from different Member States imposing different tax burden above the Community minima.

(2) Grandfathering or benchmarking of emission allowances

Tradable permit systems allow a given environmental objective being reached irrespectively from the fact whether allowances are auctioned or not. Therefore grandfathering or benchmarking, as alternative allocation methodologies do not question the environmental effectiveness of the instrument. Emission trading with grandfathered or benchmarked allowances is in economic terms a similar measure as the full recycling of tax revenues back to the industry, if this recycling is done in such a way as not to reduce marginal incentives to reduce emissions.

⁴ Where the use of mitigating measures may imply state aid, they have to comply with Community rules and have to be notified to the Commission under Article 88 of the Treaty.

For society, however, this approach most likely creates welfare losses, because the positive revenue-recycling effect is foregone, but the costly tax interaction effect still prevails, as the impact of tradable permit schemes on consumer prices is similar to those of equivalent emission taxes.

(3) Recycling of revenues

If revenue from taxes or auctioned permits is recycled to domestic business, their costs will not rise to the same extent, thus mitigating potential adverse competitiveness effects of the instrument. There are several ways how revenues can be recycled:

- Direct recycling to the companies concerned (revenue neutral approach for the industry): It has to be ensured, however, that the way revenue is recycled does not reduce marginal abatement incentives to business to improve energy efficiency or reduce emissions⁵.
- Reduction of distortionary taxes, in particular taxes on labour, as in the context of green tax reforms (revenue neutral approach for the public budget).
- Use of the revenues for supporting R&D and innovation (e.g. via direct subsidies and direct tax incentives).

⁵ One example is the Swedish charge on the NO_x emissions of power plants, where almost all revenue is recycled to power plants according to their energy output, so that those using cleaner technology even have net benefits.

2. ENVIRONMENTAL TAX AND FISCAL REFORMS

2.1. The double dividend argument

Environmental tax reforms are based on the double dividend argument: Provided that market-based instruments raise revenue that is freely available to the public budget (i.e. not earmarked for a certain purpose), they provide a further advantage, namely an opportunity to reduce (more) distortionary taxes in the economy, notably the tax burden on labour⁶. In such a case a "second dividend", namely an increase in employment may be achieved in addition to the "first dividend", i.e. environmental (or other policy) benefit, which was the primary aim of introducing such instrument in the first place.

The double dividend argument has been questioned on the basis of the "tax interaction effect". The "tax interaction effect" arises from the interaction of environmental taxes with pre-existing distortionary taxes: public intervention increases commodity prices, which in turn reduces the real value of wage and have a negative impact on labour supply. It was argued that the resulting negative impact on employment may thus completely offset the positive impact of the reduced tax burden on labour.

Recent studies show, however⁷, that the positive revenue recycling effect may entirely counteract the tax interaction effect⁸ so that the overall welfare impact of a tax reform is positive. It is also shown that the impact on employment is the strongest in the case revenue recycling in the form of reduction of the employers' social security contributions. This was for example confirmed by studies carried out for DG TAXUD on the impacts of energy taxation in the EU.⁹ This implies that the use of revenue raising instruments, such as taxes or auctioned permits, to reach a given environmental outcome, offer a potential for social welfare gains.

High price elasticity of demand is desirable, when the market-based instruments are used purely as incentive instruments, i.e. with the aim of achieving a large quantity response (e.g. the reduction of the use of a particular harmful substance). Very elastic demand would, however, lead to the erosion of the tax base and not allow substantial revenue recycling or shifts of tax burden so as to achieve the double dividend. Goods with lower price elasticities

⁶ The so called revenue recycling effect, which allows to use additional revenue from market-based instruments to cut distortionary taxes, in particular labour taxes, in the economy and in this way enhance employment and thus increase welfare.

⁷ See, Schoeb, R.: The Double Dividend Hypothesis of Environmental Taxes: A Survey. (Fondazione Eni Enrico Mattei, Working Paper No 60.2003), and The use of Economic Instruments in Nordic and Baltic Environmental Policy 2001-2005 (TemaNord 2006:525).

⁸ Most importantly the presence of imperfect competition and involuntary unemployment in the labour market, the effect of higher prices on the value of unemployment benefits and the dependence of labour supply decisions on labour market conditions (see Schoeb, 2003). It also pointed out that in the case the tax revenue is recycled in the form of the reduction of employers' social security contributions the tax interaction effect is likely to remain small, as the firms are less likely to shift the effect of taxes to consumer prices (Norden, 2006).

⁹ Impacts of energy taxation in the enlarged European Union, evaluation with GEM-E3 Europe. Study for the European Commission, DG TAXUD. Final Report 11.7.2005 and The macroeconomic evaluation of energy tax policies within the EU, with the GEM-E3-Europe model. Final report February 2003. Similarly the existence of double dividend is also confirmed in a more recent paper based on WorldScan model (CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis).

serve such purpose better, as the tax base is more stable while still having a significant positive environmental impact. Typical examples are energy and transport products.

Price elasticities of demand of energy products

The size of price elasticities in energy and transport sectors has been estimated in a number of studies by various econometric methods¹⁰. This evidence confirms that demand for energy, as a whole, tends to be rather inelastic in the short-run (ranging between -0.13 and -0.26 according to OECD, 2000), but that long-run elasticities are considerably higher (-0.37 to -0.46). Price elasticities are not necessarily of the same magnitude for all energy products. For instance, own-price elasticities for petrol seem to be higher than for residential electricity according to mostly US studies cited in OECD (2006). Moreover, long-run elasticities seem to clearly exceed short-run elasticities, in particular, in the case of petrol. This can be interpreted in such a way, that short-run elasticities mainly account for the changes in driving habits and kilometres driven, while the long-run price elasticities reflect also the shifts of car purchases towards more energy-efficient vehicles. High long-run elasticities imply that a tax reform indeed leads to an environmental improvement on a permanent basis.

2.2. Trends in labour and environmental taxation

2.2.1. Trends in labour taxation

The latest available figures (2004)¹¹ confirm that despite the wide consensus on the desirability of lower taxes on labour, the EU faces persistent and widespread difficulty in achieving this aim. The average **implicit tax rate on labour** was 35.6% in the EU in 2004 and despite reductions in those Member States that enacted environmental tax reforms, on average it has remained almost stable over the last more than 10 years. It is also noteworthy that the new Member States which generally have much lower taxation levels than the EU-15 are, however, almost on a par with the old Member States average in terms of labour taxation.

In most Member States, social security contributions account for a greater share of labour taxes than the personal income tax. In 2004, on average, about 65% of the overall implicit tax rate on labour consisted of social contributions¹²; only in Denmark, Ireland and the United Kingdom do personal income taxes form a larger part of the total charges paid on labour income.

Both income tax and social security component come equally into play under the environmental tax reforms, and no particular division is made between them. The progressive population ageing (increasing pressure on social security funds) would however rather call for reducing income taxes.

2.2.2. Trends in environmental taxation

In 2004¹³, revenues from environmental taxes in the EU-25 accounted for 2.6 % of GDP and for 6.6 % of total revenues. Environmental taxes can be divided into four broad categories. Energy taxes are by far the most significant, representing around three quarters of environmental tax receipts and around one twentieth of total taxes and social contributions. Transport taxes (registration and circulation taxes) correspond to, on average, one fifth of total

¹⁰ See, the political Economy of Environmentally Related Taxes (OECD 2006).

¹¹ Source: Structure of taxation in the EU (2006).

¹² Comprising both employers' and employees' social contributions.

¹³ Source: Structure of taxation in the EU (2006).

environmental tax revenues and 1.4 % of total taxes and social contributions (in the weighted average)¹⁴. The remaining categories of environmental taxes play a marginal role. Pollution taxes and resource taxes together make up just 3 % of total environmental taxes.

In the 1995-2004 period, the levels of environmental taxation in the EU-15 and the new Member States converged. While several of the old Member States showed moderate declines in their tax-to-GDP ratio, leading to a decline in the EU-15 average, the new Member States, which initially had significantly lower environmental taxes, witnessed a general increase in their level with an average increase by almost 1 percentage point. Currently there is practically no longer a difference between the two sub-groups of countries, in this respect. It ought to be stressed, however, that this refers to the levels measured in percent of GDP (due to higher energy intensity in GDP of the new Member States¹⁵); in per capita terms taxation of energy remains more moderate in the new Member States, but this effect is offset by the lower per capita GDP. As for the composition of increases, it is notable that in several new Member States pollution and resource taxes, though yielding much less revenue than energy and transport taxes, have been increased markedly and in some cases now yield non-negligible amounts, as is the case in the Baltic countries (for this reason new Member States are often said to have larger environmental tax base than the rest of the EU).

Several factors can explain these two opposite trends:

- Increased recourse to road pricing systems accompanied by a reduction in car circulation taxes. In this case, environmental tax revenues fall while revenues from road user charges increase. As the latter are earmarked to cover the costs to which they refer, they are not available to the general budget in the context of an "environmental tax reform".
- Effectiveness of environmental taxes reduces revenues over time. A common example is switching from leaded petrol to unleaded petrol. Higher penetration of diesel cars (as a result of the long term lower excise duty rates on diesel as compared to petrol) also plays a role in declining revenues from energy taxation.
- On the other hand, energy taxes tend to increase as a consequence of the adoption of the Energy Taxation Directive at EU level.

Market-based instruments and high energy prices

The prospects of structurally higher world energy prices in certain cases lead to somewhat reduced appetite towards market-based instruments affecting energy prices. There are however several reasons that plead against reconsidering policy approaches in the event of high energy prices:

- While increased energy prices may partially replace the role of taxation or some other economic instrument as an incentive towards energy efficiency (as the steering effect of the price is maintained), they do not internalise the external costs of energy consumption borne by the society (e.g. pollution). Higher energy prices therefore cannot replace the environmental objectives of MBI.

¹⁴ The predominance of energy taxes is common to almost all Member States; only in Ireland and Cyprus do transport taxes account for nearly half of environmental taxes, while in Malta they represent almost 60 % of total environmental taxation.

¹⁵ The energy intensity of an economy is influenced by several factors, in the first place by its structure (an industry based economy is much more energy intensive than a services based economy), but as well by the energy efficiency.

- High energy prices reflect the global political and economic aspects. Reconsidering the use of MBI with the aim to stabilise the consumption price of energy products would equally maintain the demand for energy at current levels while further aggravating import dependency of the EU and the alleged or real issue of scarcity of energy.
- Prices of primary energy are only one of several components of the consumer price of final energy products, but are the most vulnerable one. Energy taxation is, on the other hand, a very important and stable element of consumer prices of energy. It mitigates the relative impact of the market-dependent component in the final consumer price of price.

2.3. Experience with environmental tax reforms

2.3.1. *Experience with the design of the environmental tax reforms*

Environmental tax reforms have been carried out in several EU Member States during the last two decades in the form of shifting the tax burden away from labour towards environmentally harmful goods and activities (with focus on energy taxation)¹⁶ When presenting their National Reform Programmes under the Community's Lisbon strategy, several Member States declared their intention to either use or develop ETR further to help achieve their Lisbon objectives.

Although the features of environmental tax reforms differ between Member States, there are some key lessons from the experience so far:

- Many ETR were done in multi-annual programmes with steps for each year that were defined ex-ante to increase legal certainty and facilitate adjustment for economic actors.
- Extensive consultation of stakeholders in the design and implementation of ETR has helped overcome resistance. Some Member States have formalised this process by creating green tax commissions.
- Most Member States focus on increasing taxes on energy use, not only because of the policy reasons, but as well as they have the highest and most stable revenue-generating potential, and thus a lasting potential to reduce other taxes. Other environmental taxes have been used for ETR in a supplementary way in Member States, such as the UK. Their revenue potential is, however, rather small (see 2.3.2. above, except in some of the new Member States).
- The environmental tax reforms were in all cases accompanied with mitigating measures in order to address equity and competitiveness concerns (cf. Chapter 3).

At EU level, the experience gained in the countries that carried out environmental tax reforms during the 1990s as part of national policies, inspired the Energy Taxation Directive adopted in 2003. The Directive foresees the same kind of mitigating measures and recognises the potential of the double dividend argument. It contains a suggestion for Member States that they might decide not to increase the overall tax burden if they consider that the implementation of the principle of tax neutrality could contribute to the restructuring and

¹⁶ Elements of environmental tax reform were explicitly implemented in Denmark, Germany, Netherlands, Austria, Sweden, Finland, Slovenia and in the United Kingdom. Reference could be made here to the COMETR project, because they provide new results on the experience of green tax reforms in six countries.

modernisation of their tax systems by encouraging behaviour conducive to greater protection of the environment and increased labour use¹⁷.

2.3.2. *Effects of environmental tax reforms*

- The ex-post evidence from Nordic countries shows, for instance, that such reforms have a potential to lead to significant overall improvements in energy efficiency and emission reduction, whilst the effect on employment and GDP is neutral or slightly positive. All the Nordic countries carried out important environmental tax reforms in the 1990s with focus on energy and transport tax base. According to studies, energy-related taxes are estimated to have reduced total industrial CO₂ emissions by 9-11 percent between 1992 and 2000 in Denmark. In Sweden it is estimated that 60% of emission reductions between 1987 and 1994 are attributable to the energy tax system. Likewise, in Finland energy taxes are estimated to have decreased CO₂ emissions by 7%, by 1998, compared with a business as usual scenario. In Norway, the contribution of energy taxes to the reduction in CO₂ emissions is estimated to be only 2.3%¹⁸.
- Ex-ante evidence obtained from the abovementioned model-based studies also usually indicates that green tax reforms have a potentially favourable impact on employment.¹⁹ They show that when the revenues accruing from higher energy taxes in the EU are recycled in the form of reductions of the employers' social security contributions, the impacts on employment are always positive. This holds both in the case energy tax increases are modest, and in the case they are sufficiently large to achieve substantial reduction of CO₂ emission in the whole EU. Such positive employment effect is not achieved, in contrast, if the tax revenues are not used to decrease labour costs.

¹⁷ The 1997 proposal for the Energy Taxation Directive even called in its Article 1 for the Directive being implemented at national level in a revenue neutral way, which should, in particular be achieved by reducing statutory charges on labour. While better reflecting the tax competences of the EU, this proposed article was turned down into a suggestion in one of the introductory recycles of the Directive.

¹⁸ See, TemaNord 2006/525 *ibid*.

¹⁹ cf above point 4.1.

3. ENERGY TAXATION

This Chapter provides a background that allows to understand the current features of energy taxation and further develops the main aspects and potential impacts of the ways forward with the Directive suggested in the Green Paper.

3.1. The Energy Taxation Directive

The Energy Taxation Directive is one of the Community market-based instruments. The history of the Directive dates back to 1992, when the EU agreed on common rules for taxation of mineral oils in order to ensure proper functioning of the internal market and eliminate any distortions that national taxes in this area could create. Member States have been using energy taxation for a multitude of objectives, budgetary in the first place. Energy taxation also represents an important stabilising factor in the final price of energy. In practice, energy taxation creates traditionally an incentive towards more efficient consumption of energy. In some cases energy taxes address explicitly as well environmental considerations.

3.1.1. Basic principles of the Energy Taxation Directive

3.1.1.1. Scope of taxation

The Directive applies to almost all energy products and electricity when used as motor fuel or heating fuel, thus building on the long term experience with taxation of mineral oils which is common to all Member States, and further extending it, in particular to coal, natural gas and electricity²⁰ ("the newly taxable products").

The Directive does not apply to non-fuel uses of energy products, in particular their use as raw material²¹. In addition, energy products are not taxed when used in the production of energy products (cf. the case of refineries) and when used for electricity generation²².

3.1.1.2. Minimum levels of taxation

The Directive follows the traditional approach in the field of excises, based on the *principle of the approximation of rates* by means of Community minima so that fewest possible distortions in the internal market occur. They were set at a level reflecting existing realities in Member States. Above the minima Member States remain free to set their national rates as it suits them.

As for all specific taxes levied on a physical unit there is a general disadvantage that their impact is eroded over time and therefore some formula might be needed to maintain their real value (such as indexation to inflation or regular updates of their value). Annex 1 provides an overview of the current real value of the minima in the Energy Taxation Directive.

²⁰ The extension of the scope of Community excise legislation to other products was considered indispensable in order to remove distortions of competition between mineral oils and other competing products on the one hand, and distortions of competition between energy consumers in different Member States taxing or not taxing energy products other than mineral oils.

²¹ Electricity is treated in a similar way.

²² For details of the above, cf. Articles 2(4), 14(1)(a) and 21(3) and (6) of the Energy Tax Directive.

3.1.1.3. Differentiated tax treatment of energy according to use

Energy taxation, reflecting in particular the indispensability aspects, traditionally differentiates between motor fuel and heating fuel uses of energy, and further takes into account in particular business aspects within each category thus allowing more particular tax treatment of certain users.

The differentiated approach towards taxation of motor fuel and heating fuel is reflected in the minimum levels of taxation being set at very different levels. Taxation of fuels for heating purposes and for use as motor fuel in certain industrial and commercial cases (stationary motors in industry, agricultural use) has always been significantly lower than taxation of motor fuels in order not to impose excessive burden on the industry and on heating needs of the population.

3.1.2. *Energy taxation and Community policy objectives*

At Community level, the Directive aims at ensuring minimum common standards and rules throughout the EU (to avoid distortions of competition on the internal market), while leaving sufficient room for Member States to pursue national approaches for example by using CO₂ or other specific taxes as part of their national policies.

In practice this means that it is largely at the discretion of Member States whether or not the incentive effect of energy taxation is present, and similarly, whether environmental aspects of energy consumption are appropriately reflected. The Community has defined very clear objectives in this area. However, as their implementation by means of energy taxation is largely left to national appreciation it often underlies Community State aid assessment.

3.2. **Ways forward: clearer linking of the Energy Taxation Directive to policy objectives**

It would be appropriate to establish a clearer link between the provisions of the Directive and the policy objectives it is meant to integrate, in particular to ensure coherent and uniform incentive for energy efficiency, while however recognising explicitly as well environmental considerations.

3.2.1. *General principles*

Clearer linking of the Directive to the said policy objectives would mean introducing coherent approaches in the Directive that would ensure that taxation always represents an incentive towards energy efficiency without creating any distortions between different energy products on the one hand, while allowing however differentiation based on environmental grounds, thus explicitly recognising the environmental objectives which taxation can serve as well.

- (1) Incentives towards energy efficiency require taxation to be as uniform as possible across the EU and across energy products when they are used as fuel.

The best way to ensure that taxation represents a uniform incentive towards energy efficiency is to tax fuels according to their energy content. Taxation according to energy content is neutral, because the higher the energy content, the lower the consumption necessary to generate the same amount of energy. Taxation according to energy content follows the general idea in the field of excises (the stronger the presence of the taxable substance, the higher the tax). This approach would be to the benefit of both the internal market and energy

efficiency since the need to consume energy in most efficient way applies always, irrespectively from the fuel used.

- (2) Environmental considerations, on the other hand, call for differentiated taxation to reflect the environmental aspects of the fuels under consideration, i.e. emissions generated during their combustion.

Taxing emissions is the most appropriate solution to reflect environmental aspects of fuels. Ideally, taxation should differentiate between greenhouse gas emissions and non-greenhouse gas emissions.

The above approaches could in practice be combined at EU level by identifying minimum levels of taxation both for energy and for environmental purposes. Depending on the actual case in question, this could also be done within the limits of the current minimum levels of taxation.

3.2.2. *Current state of play*

Apart from their use as a motor fuel, the minimum levels of taxation tend, to a certain extent, to be set on the basis of the energy content of the fuels. Currently, the minimum levels of taxation do not reflect the environmental impacts of different fuels and, in most cases, are too low to comprise a real environmental element (although a distinction must be made between motor fuels and heating fuels).

3.2.2.1. Fuels used for heating

Taxation according to the energy content has already been introduced in the heating fuel area for newly taxable products (1 GJ of energy content has been attributed the value of €0,3) and similarly for electricity. For mineral oils, the minimum levels of taxation are not set according to the energy content. Currently, in most cases, the minimum levels of taxation do not reflect environmental considerations (see table A1 in Annex 1).

3.2.2.2. Electricity

Electricity as an energy carrier is a specific case and differs from other energy products. It is the only secondary source of energy taxable under the Energy Taxation Directive.

Electricity is taxable on output and the minimum levels of taxation are set per MWh, at a level comparable to other newly taxable products when used for heating purposes (energy products used in the production of electricity are exempt under the Energy Tax Directive²³).

The output taxation rule for electricity suits indirect tax policy best (by ensuring that taxation occurs in the country of consumption) as well as the needs of the internal market. It does not allow for tax differentiation according to the environmental impacts of electricity production. These can be reflected, on optional basis, by means of additional taxation of inputs used in electricity generation. Environmental aspects of its generation are nevertheless address by EU ETS in most of the cases anyway.

²³ An optional taxation remains possible under certain conditions, set out in Article 14(1)(a) of the Energy Tax Directive.

3.2.2.3. Fuels used for certain industrial and commercial uses

The minimum levels of taxation for fuels used for certain industrial and commercial purposes (such as stationary motors, agricultural use, off-road vehicles), are rather close to the energy content approach existing in the heating area (see table A2 in Annex 1) and cannot be understood as appropriately reflecting environmental considerations (cf. minimum levels of taxation for LPG ad compared to gas oil).

3.2.2.4. Motor fuels

Taxation according to energy content does not at present apply to motor fuels. Motor fuels are traditionally the most heavily taxed category and the current minimum levels of taxation are several times higher than for the other categories of fuels referred to previously. The minimum levels of taxation in fact reflect much more than energy content alone (see table A2 in Annex 1). Moreover, significantly higher minimum levels of taxation applicable to conventional fuels as compared to cleaner natural gas and LPG would imply that the minima also reflect environmental considerations.

3.2.3. *Practical implications of linking the Energy Taxation Directive to policy objectives*

Differentiation between energy and environmental counterparts of the minimum levels of taxation would have several practical implications. The most important ones are further mentioned below.

3.2.3.1. Coherent approach

As a principle, all fuels would be taxed according to their energy content in a uniform way and, in addition, each fuel would be taxed on their own “merits” in terms of actual emissions. Coherent taxation according to the energy content would in the first place remove all persisting distortions of competition between different energy products, particularly in the field of heating (see table A1 in Annex 1).

Within this approach there would however be a need for further differentiation according to use, thus reflecting the indispensability and competitiveness aspects as is the case now.

The existing differentiated approach towards taxation of energy according to use, would in practice require that 1 GJ of energy having different monetary value depending on the use of energy. Such differentiated treatment is most pronounced while comparing motor fuel and heating fuel use of energy products.

It has to be stressed that the minimum levels of taxation were originally set to approximate as much as possible the existing national tax rates to avoid distortions in the internal market. Taxation of motor fuels is a traditional and stable source of revenue for Member States and the higher minimum levels of taxation for motor fuel follow suit and reflect such practice.

There might, however, also be several policy reasons that could justify that such a differentiated approach continues:

- Indispensability and competitiveness aspects (that would call for not aligning the minimum levels of taxation for heating on those applicable for motor fuels).

- Growing environmental impact of transport (that would call for not aligning the minimum levels of taxation for motor fuels with those applicable for heating fuel use).
- The almost total dependency of transport on imported oil (the higher value of the respective minimum levels of taxation can be understood as containing a certain security of supply premium).

3.2.3.2. Environmental aspects

While taxation according to energy content is rather easy to introduce, particularly in the heating area, taxation according to environmental impact would require clear guidelines on the environmental aspects of different fuels. Such taxation would clearly have to take into account the greenhouse gas emissions. Potentially, taxation could as well specifically address the non-greenhouse gas emissions.

It seems to be an open question whether differentiation according to use shall as well apply for taxation according to environmental considerations.

Traditionally, national emission taxes (such as CO₂ taxes levied under the Directive) address combustion emissions only indirectly as they are levied on the quantity consumed. The same approach should be followed in the Directive itself. This would allow minimum levels of taxation to continue to be expressed in the units currently set out in the Directive

Given that the minimum levels of taxation are set for the main fuel categories only (and these are always fossil fuels) and other products are taxed by analogy, this would make introduction of the environmental counterpart easier. It would first of all require setting appropriate minimum levels of taxation for the main fuel categories²⁴. For fuels with proven environmental benefit, the (relevant) environmental counterpart of the minimum levels of taxation would not apply.

In practical terms identification of an environmental element in the minimum levels of taxation would allow, compared to the current situation, for more automatic and straightforward tax differentiation in favour of more environmentally-friendly energy sources, notably renewables, in a coherent way.

This approach would have several advantages:

- It would align the Community tax policy on Community objectives to promote renewable energies. As the current approach in the Directive depends largely on national discretion, it is subject to State aid appreciation to ensure that competition is not distorted.
- Due to the specific taxation rules mostly relevant for motor fuels (see box), the new approach would be of particular importance for promotion of biofuels in transport. As recently stated by the Commission, biofuels are currently the only form of renewable energy that can address the energy challenges of the transport sector, including its almost

²⁴ For example in terms of CO₂ emissions, the main fuel categories perform in the following way: 1 GJ of energy corresponds on average to 0,09 tonnes of CO₂ generated in the case of coal,, to 0,07 tonnes of CO₂ for heating gas oil and heavy fuel oil, and to 0,06 tonnes of CO₂ for LPG, kerosene and natural gas.

complete reliance on oil and the fact that greenhouse gas reductions in this sector are particularly difficult to obtain²⁵.

- Still in the transport field, the new approach would remove differentiation between "alternative fuels" such as LPG and natural gas on the one hand²⁶ and renewables on the other²⁷. The new approach would ensure that taxation always represents an incentive towards energy efficiency, while at the same time directly promoting more environmental friendly fuels (by means of "isolating" the environmental aspects of taxation and applying them only where justified).

Energy taxation and renewables

The Energy Taxation Directive applies primarily to hydrocarbons (in line with the approach adopted back in the time when the original proposals for harmonisation of excise duties on mineral oils were presented). Renewables are in most of the cases (except for vegetable oils) not considered as energy products. However they can become taxable by analogy:

- Since energy taxation does not apply to non-hydrocarbons used in **heating**, it indirectly favours the use of biomass for heating purposes. Energy taxation would however apply for example to biogas used in heating, since biogas is hydrocarbon. By analogy the relevant tax rate would be the one applicable at national level to natural gas.
- A different approach exists for **motor fuels**. Despite the objective to tax primarily hydrocarbons, to avoid distortions of the tax base, taxation equally applies to all additives, extenders or substitutes for hydrocarbons. These can easily be of renewable origin. As a consequence, renewables used in transport are treated for tax purposes in the same way as equivalent fossil fuels, thus prioritising the fiscal aspects over any other policy considerations. While proposing this rule in 1990, the Commission was however conscious that such an approach might not be appropriate forever: *"Future developments, particularly in the area of more environment friendly motor fuels may demand that the taxation of such fuel will have to be reconsidered in time"* (cf. COM(1990) 434 of 7 November 1990). The optional tax differentiation in favour of biofuels introduced in 2003 with the adoption of the Energy Taxation Directive left the general rule unchanged. In relation to the current policy development on the area of renewables, the reconsideration or not of the existing general rule might be useful.

Currently, the Member States can therefore favour renewables on voluntary basis only, by means of optional tax reductions and tax exemptions. These however depend on national discretion and are subject to Community State aid approval.

3.2.3.3. The case of electricity

Energy taxation does not address the environmental aspects of electricity generation. Taking into account that most electricity production is currently covered by EU ETS, therefore there is no need to set minimum levels of taxation for the same environmental purpose. The general rule for taxation of electricity does not even effectively allow doing that.

²⁵ COM(2006) 848, 10.1.2007: Renewable Energy Road Map. Renewable energies in the 21st century: building a more sustainable future.

²⁶ LPG and natural gas can be fully exempt from taxation if used as propellant.

²⁷ Renewables can be exempt from taxation up to the difference between their production costs and the production costs of equivalent fossil fuel.

However there might be a need to tackle the remaining environmental impacts of electricity production, in particular in those cases when small installations fall outside the scope of EU ETS. This could be done by means of obligatory environmental taxation of the inputs. Such an approach would create a comprehensive framework for up take of electricity of green origin, including for small scale production. The current optional provision allowing to exempt from energy taxation electricity of renewable origin would run dry in this context.

Simultaneously, such a comprehensive approach would further confirm the already existing incentive of the EU MBI framework for nuclear energy. That has indisputable negative impacts on the environment as well. Although national approaches towards nuclear energy differ substantially, it is a question whether nuclear electricity should be subject to the same framework as renewable electricity; this is the case now to some extent since EU ETS addressing CO₂ emissions from fossil fuels is inapplicable to both categories and because none of them can be subject to the optional additional taxation on input (cf. Article 14(1) of the Energy Taxation Directive)²⁸.

3.2.3.4. More effective energy taxation

Taxation according to the energy content would lead to an adjustment in the current minimum levels of taxation. Such adjustments could be both upwards and downwards²⁹. For example should the value of 1 GJ of energy content should be set as starting point at € 0,3 per 1 GJ for heating purposes (equal to the current non-business rate for natural gas and coal³⁰), € 0,6 for certain industrial and commercial uses of motor fuels and € 2,6 per 1GJ of energy content for motor fuels used as propellant.

The environmental element of the minima would be added on top of the energy content, possibly within the current minima, or on top of them. However, the environmental element of the minima would not apply to fuels with proved environmental benefit and for situations addressed by other Community instruments.

All in all, the current minimum levels of taxation should serve as starting point for any potential adjustments. Such adjustments should avoid an overall decrease of the level of taxation (to maintain both the current incentive effect of taxation, i.e. to reduce consumption, and the current level of revenue). The final outcome of such adjustments cannot be easily predicted and would depend on several factors. But it would make energy taxation more ambitious and effective where justified in terms of policy objectives. The exact determination of the actual levels of taxation would need to be examined in detail, while taking into account all relevant aspects.

²⁸ It remains, though, that the possibility under Article 15(1)(b) of the Energy Taxation Directive to totally or partially exempt electricity produced from certain renewables has no parallel in the field of electricity produced through nuclear generation.

²⁹ The 1997 proposal that became later the Energy Taxation Directive had foreseen minimum levels of taxation for heating purposes in the amount of € 0,7 per 1 GJ, and € 1,1 per 1 GJ for motor fuels used in certain industrial and commercial cases.

³⁰ As regards the “correct value” of the energy content, it must be pointed out that the levels of taxation were set at a rather low level for those products that became taxable for the first time in 2004. The objective however is that the levels of taxation would be progressively aligned on those applicable to mineral oils as, otherwise, distortions of competition on the internal market (the primary reason for extending the scope of the tax legislation) would not be removed. Therefore the rate shown in the non-business column above and, in particular, the rate applicable to heavy fuel oil (the most common equivalent mineral oil when it comes to business use) could serve as reference point.

3.2.3.5. Energy taxation and other Community market-based instruments

And finally, splitting the minima, i.e. a clearer identification of the purpose of energy taxation at EU level, would, compared to the current situation, allow for easier application of energy taxation alongside other market-based instruments, and would favour an efficient Community mix of such instruments (cf. Chapter 3.3).

3.3. Interaction of energy taxation with other market-based instruments

Of the different Community market-based instruments existing in the field of energy, transport and environment, energy taxation is perhaps the most cross-cutting with impacts in all three areas and directly interacting with all other instruments.

Clearer linking of energy taxation at EU level to the policy objectives it seeks to serve would make the interaction of energy taxation with other market-based instruments much easier at Community level and would also allow for energy taxation to be a more effective instrument for policy makers (more ambitious and better structured).

In particular including an environmental element in the minimum levels of taxation (potentially differentiating between greenhouse gas emissions and non-greenhouse gas emissions) would allow for clearer linking between energy taxation and infrastructure charges (non-greenhouse gases) on the one hand, and, similarly, between energy taxation and emission trading at EU level (greenhouse gases). This would allow that always only one instrument is applied for the same purpose and with the same scope within the Community.

3.3.1. Interaction between energy taxation and EU ETS

The Energy Taxation Directive already foresees options according to which taxation can be fully or partially replaced when tradable permit schemes are implemented in order to achieve environmental protection objectives or improvements in energy efficiency. It has been argued that this raises questions of overlap between the EU ETS and energy taxation³¹.

The green paper suggests that the best option to avoid problems of the kind , would be to establish clearly circumscribed taxation elements and to attribute them to specific purposes. In the same context, it should be ensured that there is no overlap at any moment between the two instruments with regard to the same purpose and scope.

Scope of EU ETS and the Energy Taxation Directive

The EU ETS applies currently to emissions from certain combustion and industrial *installations*:

- Energy production: combustion installations with a rated thermal input exceeding 20 MW (excepting hazardous or municipal waste installations power plants), mineral oil refineries, coke ovens
- Production and processing of ferrous materials (iron and steel production)
- Mineralogical industry (from certain capacity threshold upwards)

³¹ Independently from the discussion about the Energy Tax Directive, it must be borne in mind that tax exemptions or reductions have to comply with the Treaty rules on State aids.

- Other activities: industrial plants for the production of pulp from timber or other fibrous materials, industrial plants for the production paper and board with a production capacity exceeding certain threshold)

Energy taxation, meanwhile, applies instead to *fuel uses of energy*³², while leaving the most energy intensive sectors (currently covered by EU ETS) outside its scope in an important number of cases. Apart from that energy taxation does not apply to energy products used in the production of energy products (most commonly in the case of refineries) or as inputs for electricity generation.

3.3.2. *Interaction between energy taxation and user charging*

The Energy Tax Directive already foresees a link with infrastructure charging, under strict conditions for the purposes of commercial transport³³. According to this option, Member States with special tax rates applicable to commercial use of gas oil used as propellant can, above the minimum levels of taxation, combine taxation and infrastructure charging in a way so not to raise the overall burden imposed on the hauliers.

Clear identification of the non-greenhouse gas component of the minimum levels of taxation could further leave the option open for the future potential linking of some local pollution aspects of the relevant motor fuel taxation and the Eurovignette directive at EU level.

³² In particular energy taxation does not apply to energy products (and electricity) used as raw materials in industrial processes

³³ In its recent commercial diesel proposal the Commission has proposed to make the interaction more easily applicable for Member States. Cf. *Proposal for a Council Directive amending Directive 2003/96/EC as regards the adjustment of special tax arrangements for gas oil used as motor fuel for commercial purposes and the coordination of taxation of unleaded petrol and gas oil used as motor fuel* - COM(2007) 52, 13.3.2007 .

4. SCOPE FOR THE USE OF MARKET-BASED INSTRUMENTS UNDER VARIOUS COMMUNITY DIRECTIVES ON ENVIRONMENTAL POLICY

The Directives on batteries, on packaging waste and the water framework directive include provisions concerning the use of market-based instruments, as follows:

The **Directive on batteries** and accumulators and waste batteries and accumulators³⁴, provides Member States with the possibility to use market-based instruments to promote the collection of waste batteries and accumulators or to promote the use of batteries and accumulators containing less polluting substances, for instance by adopting differential tax rates (Article 9). It stipulates that if they do so, they shall notify the measures related to the implementation of those instruments to the Commission.

The **Directive on packaging and packaging waste**³⁵ provides for the Council to adopt on the basis of the relevant provisions of the Treaty, market-based instruments to promote the implementation of the objectives set by this Directive (Article 15). In the absence of such measures, the Member States may, in accordance with the principles governing Community environmental policy, inter alia, the polluter-pays principle, and the obligations arising out of the Treaty, adopt measures to implement those objectives.

The **Water Framework Directive**³⁶ clearly integrates economics into water management and policy making. To achieve its environmental objectives in the most effective manner (i.e. good water status for all waters), it calls for, inter alia, the consideration of market-based instruments (e.g. water pricing) to ensure the recovery of costs, including environmental and resource costs (Article 9). By 2010, pricing policies should be in place to ensure adequate incentives for efficient water use. All users are to contribute adequately to this, and industry, households and agriculture are explicitly mentioned. Member States are to report on measures in their river basin management plans, due by 2009. They can abstain from applying pricing policies of this type if this does not compromise the achievement of the objectives of the directive. In this case, they shall explain the reasons in their river basin management plans.

The Directive also specifies (in an annex) the type of economic analysis which is to be at the basis of the cost recovery systems to be introduced. The analysis will be based on long-term forecasts for supply and demand for water and will include the volumes and costs of water services and investment requirements as well as the cost of data collection for this analysis³⁷. Furthermore, cost-effectiveness must be demonstrated when establishing the programme of measures. Taken together, the WFD has introduced market-based (or economic) instruments as an integral part of sustainable water management.

For the legal text of the relevant provisions, please see Annex 2.

³⁴ Directive 2006/66/EC of 6 September 2006.

³⁵ Directive 2004/12/EC of 11 February 2004 amending Directive 94/62/EC.

³⁶ Directive 2000/60/EC of 23 October 2000.

³⁷ For more details, see: Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive, Guidance Document No 1, Economics and the Environment – The Implementation Challenge of the Water Framework Directive, 2003.

http://forum.europa.eu.int/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/guidance_documents/guidancesnos1seconomicss/_EN_1.0_&a=d

5. FURTHER INFORMATION ON SOME EXAMPLES OF MARKET-BASED INSTRUMENTS IN ENVIRONMENTAL POLICY

This section provides more detail on several of the market-based instruments introduced by Member States in the area of environmental policy that are referred to in Chapter 4 of the Green Paper. The information is based on two reports by the European Environmental Agency³⁸.

London's congestion charge

A congestion charge was introduced in central London in February 2003. The main aim of the scheme was not environmental, but to reduce traffic congestion in and around the charging zone. It was noted that, on average, vehicles spent half their time in queues, and that the average speed was only 15 km/hour. The charge was also expected to raise revenues to improve transport in London more generally. Vehicles entering, or parked on the streets in central London on weekdays during the day (7.00 to 18.00) are subject to a GBP 5 daily charge, which can be paid electronically. The charging zone covers 40 km² (since February 2007). Certain vehicles, for example taxis, motorcycles, buses and alternatively fuelled vehicles, are exempt from the charge, while some users, for example residents and the disabled, benefit from discounts.

A review of the charging system undertaken by Transport for London in June 2006 found that congestion within the charging zone has reduced by 26 % and the volume of traffic by 15 %, and that there was no sign of significant adverse traffic effects outside the zone. Bus services in the zone have improved and public transport, more generally, has coped with the displaced car users, although some users dispute this. The evidence suggests that the charge has had little direct negative impact on business, but has had benefits in terms of environmental amenity and reduced traffic emissions.

UK landfill tax

The United Kingdom generates about 29 million tonnes of municipal solid waste a year and in 2002 approximately 77 % of this went to landfill.

The United Kingdom introduced the landfill tax in 1996 with the intention of internalising the externalities associated with landfill. The initial tax rate was derived from assessments of external costs, and based on consultations with industry, local authorities and environmental groups.

The tax is applied to all waste that is disposed of at licensed landfill sites, although there are some exemptions. There are two rates of tax, a lower rate of GBP 2 per tonne that applies to inert/inactive waste (typically construction waste) and a standard rate applicable to all other types of waste, originally GBP 7 per tonne, increasing by GBP 1 per tonne each year. From 2005/06, to help reaching the targets of the Landfill Directive, the standard rate is set to rise

³⁸ EEA Report No 1/2006. Using the market for cost-effective environmental policy. Market based-instruments in Europe EEA Technical report No 8/2005. Market-based instruments for environmental policy in Europe.

by at least GBP 3 per tonne per year until it reaches GBP 35 per tonne. The rate in 2005 was GBP 15 per tonne.

Some revenues have been earmarked for waste management research and investment projects in landfill areas. The UK Treasury is working on mechanisms to earmark revenues from the increasing tax to help business address issues of waste management, in particular approaches to improve resource efficiency through waste minimisation.

Danish packaging tax

The tax on packaging introduced in 1999 replaced another, more narrowly defined tax, which only applied to bottles and jars. The old tax was volume based and applied only to liquids such as drinks, vinegar, edible oil and methylated spirits.

From 1999, the packaging tax was broadened so as to include sales packaging and multi-packs with volumes of less than 20 litres for the packaging of specific articles. Initially, the tax remained based on weight, irrespective of the character of the packaging material.

The aim of 'fiscal equality' of materials was changed in the revision of the tax in 2001, when the government decided that the environmental impact of different packaging materials should be reflected in the tax rate. Originally the same for all materials, tax rates were then differentiated on the basis of an index of environmental impact, CO₂ emissions, primary energy use, fossil resource use and waste, with glass as the benchmark. Different rates were applied to one-trip and multi-trip packaging, with the tax base being the weight for the former and the volume for the latter. This reflects the fact that multi-trip packaging generally needs to be heavier to withstand the handling associated with such packaging.

The Irish plastic bag levy

Prior to the introduction of this levy, some 1.2 billion plastic shopping bags were provided annually free of charge to Irish consumers (about 325 bags per person per year). They were a highly visible component of litter and had negative impacts on habitats and wildlife. The possibility of an Irish plastic bag levy had been on the political agenda since 1994 and the levy was finally introduced in March 2002 as a point-of-sale charge. The levy was fixed at €0.15 per bag (to rise to €0.22 from July 2007 onwards), which was thought to be sufficiently high to stimulate consumers to avoid paying by bringing their own 'permanent' reusable shopping bags with them. There was no attempt to identify the marginal external costs and determine the optimum level of tax. Retailers have reported a reduction of over 90 % in the provision of disposable plastic bags since the levy's introduction, amounting to around 1 billion plastic bags.

The revenues from the levy have been assigned to a new environmental fund and are used for a variety of purposes such as to defray the costs of administration, support and promote any programmes established for the prevention or reduction of waste, and research and development in the waste area. The costs to the government are modest. Furthermore, retailers are facing lower costs because they do not have to purchase the plastic bags which were provided free of charge.

The design of the levy is simple and transparent, and immediate environmental benefits are discernible because there is less litter on the streets. Own bags can easily be used as

substitutes for plastic bags and this is also responsible for the success. The experience gained in Ireland has led several other countries and regions, such as Australia, the United Kingdom and New York City, to discuss the introduction of such a levy.

In this relation it has to be pointed out that the Irish plastic bag levy is a classical example of a tax that was introduced purely for environmental purposes and lacks the traditional revenue generating feature of a tax.

6. HABITAT BANKING

Habitat banking is a term used for generic, flexible and market-based compensation mechanisms concerning ecological compensation³⁹.

The instrument emerged in the US in the early 1990s in response to new requirements ('no-net-loss' policy) concerning the compensation of damages to habitats resulting from planned projects. As a consequence, habitat banks are not (or barely) involved in the ex-post handling of environmental damages but ensure compensatory measures to offset damage to habitats through projects ex ante.

Nevertheless, the mechanisms developed could be easily transposed to ex-post handling of environmental damages requiring ex-post assessment and compensation: this is the idea of private service providers 'selling' equivalent damage remediation schemes, and the techniques required for ex-post handling (equivalency and discounting methods) are similar to those required for ex-ante handling⁴⁰.

Up to a point, some existing EU experiences could be classified as following the concept of habitat banking. This concerns measures, such as the German "compensation pools", which, on a local or regional scale, provide a pool of compensation measures to the "damager" of habitats⁴¹. The main difference is that clearly opting for 'habitat banking' would mean facilitating the creation of a real 'market', on which remediation would be sold as any other service.

Habitat banking provides for advantages from both environmental and economic points of view. In most cases, the use of off-the-shelf projects should allow the cost for operators to be lower and the whole implementation to be much quicker and easier.

However, with habitat banking, the stakeholders who actually suffered from the damage might get lower direct compensation. Rather, projects are likely to be implemented and to produce environmental benefits 'elsewhere', i.e. farther from where the damage occurred. Simultaneously, other people, closer to the final implementation place of such projects, will benefit from a better environment. From an individual point of view, the operation is not neutral and there are distributional impacts which address the issues of social and environmental equity.

Nevertheless, if one is allowed to follow a relaxed approach on the link between the original damage and the location of the complementary and compensatory remediation, it will be easier to recycle resources to remediate, on an alternative site, 'similar' previous damages of a particularly high environmental value and interest. These advantages may justify why priority is not given to geographical proximity.

³⁹ National Oceanic and Atmospheric Administration. *Habitat Equivalency Analysis: An Overview*. Prepared for the National Oceanic and Atmospheric Administration, Damage Assessment and Restoration Program. Revised May 2006.

⁴⁰ DeVault, D.S., D. Laugland, and J. Charbonneau. 2003. Habitat Equivalency Analysis in Complex Environments. Presented at the Society of Environmental Toxicology and Chemistry 24th Annual Meeting In North America.

⁴¹ Their institutional structure is akin to the wetland mitigation banks in the US.

Other Community legislation, in particular the Habitats Directive⁴², which requires compensation in the form of habitat creation in new sites after a damaging development project causes deterioration of a site in the Natura 2000 network, follows strict habitat definitions and classifications, which makes the scope for using a relaxed habitat banking approach as described above limited.

⁴²

Directive 92/43/EEC.

7. THE NEED FOR MORE CO-ORDINATION WITHIN THE COMMUNITY

This paper demonstrates that in areas where no Community instrument exists for achieving common goals, there might be a need for more Community co-ordination when it comes to the use of MBI by Member States. The need for co-ordination and exchange of best practices might exist for environmental tax and fiscal reforms and, more generally, for all possible common goals relevant to the present context.

This soft approach – or other similar methods of co-operation between the Commission and Member States, such as those undertaken in the context of ETAP- could prove useful in the area of market-based instruments to allow MS to exchange best practices and to make some progress towards a joint approach. The green paper raises the question whether an MBI forum could be a tool for closer co-co-ordination.

ANNEX 1 – MINIMUM LEVELS OF TAXATION

Table 1 provides a comparison of the evolution of the minimum tax rates and inflation for mineral oils, reflecting the corresponding EUROSTAT inflation rate for the period 1993 – 2005⁴³.

Table 1: review of the minima

	1992 minima	Today's value of the 1992 minima	2003 minima	Today's value of the 2003 minima
Motor fuel use				
petrol (1000l)	287	378	359	374
diesel (1000l)	245	323	302	314
LPG (1000 kg)	100	132	125	130
kerosene (1000l)	245	323	302	314
Motor fuel use (certain commercial and industrial uses)				
diesel (1000l)	18	24	21	22
kerosene (1000l)	18	24	21	22
LPG (1000 kg)	36	47	41	43
Heating fuel use				
Gas oil (1000l)	18	24	21	22
heavy fuel oil (1000 kg)	13	17	15	16
kerosene (1000l)	0	0	0	0
LPG (1000 kg)	0	0	0	0

1992 minima = minimum levels of taxation set in the Mineral Oils Directive

2003 minima = minimum levels of taxation set in the Energy Taxation Directive

⁴³ All figures are rounded and refer to inflation in the EU-15

ANNEX 2 - ENERGY CONTENT OF FUELS

Heating fuels

Table A1: Energy content of heating fuels and minimum levels of taxation per 1 GJ of energy content

	1 GJ of energy content corresponds to	Minimum levels of taxation per 1 GJ (non-business use)	Minimum levels of taxation per 1 GJ (business use)
heating gas oil (1 GJ)	28 l	0,616	0,616
heavy fuel oil (1 GJ)	25 kg	0,375	0,375
kerosene (1 GJ)	25 l	0	0
LPG (1 GJ)	22 kg	0	0
natural gas (1 GJ)	25 m ³	0,3	0,15
coal (1 GJ)	40 kg	0,3	0,15

(Source: Commission services)

By expressing the current minima in terms of their value per 1 GJ of energy content for all heating fuels, the table confirms the findings mentioned earlier: newly taxable products are taxed at lower rates compared to mineral oils, on the other hand, zero minimum levels of taxation for LPG and kerosene are in consequence distorting.

The significantly higher minimum levels of taxation for heating gas oil must be interpreted with caution, as some Member States are still authorised to apply a monitoring charge only to this product. The amount of the monitoring charge is € 10 per 1000 l which roughly corresponds to € 0,3 per 1 GJ of energy content. In practice, there is not much difference between the monitoring charge and effective minimum levels of taxation for gas oil equal to € 10 per 1000 l and therefore similar to value of 1 GJ of energy content of most of the other heating fuels. The only difference is that only very few Member States are allowed to apply such “reduced minimum levels of taxation” to heating gas oil.

As regards the “correct value” of the energy content, it must be pointed out that the levels of taxation were set at a rather low level for those products that became taxable for the first time in 2004. The objective however is that the levels of taxation would be progressively aligned on those applicable to mineral oils as, otherwise, distortions of competition on the internal market (the primary reason for extending the scope of the tax legislation) would not be removed. Therefore the rate shown in the non-business column above and, in particular, the rate applicable to heavy fuel oil (the most common equivalent mineral oil when it comes to business use) could serve as reference point.

Motor fuels

Hypothetically, 1 GJ of energy content would have the following value in terms of the minimum levels of taxation:

Table A2: energy content of motor fuels and minimum levels of taxation per 1 GJ of energy content

	GJ of energy content per 1000 units	Use as propellant Minimum levels of taxation per 1 GJ	Article 8 Minimum levels of taxation per 1 GJ
petrol (1000l)	34,9	10,3	-
diesel (1000l)	35,7	8,5	0,6
kerosene (1000l)	34,5	8,7	0,6
LPG (1000 kg)	46	2,7	0,9
natural gas (1 GJ)		2,6	0,3

(Source: Commission services)

It results from the table that for certain industrial and commercial uses (Article 8 of the directive), the minimum levels of taxation are rather close to the energy content approach adopted in the heating area (which confirms that competition considerations governed the setting of minimum rates in these two fields). The minimum levels of taxation set for natural gas are exactly the same as for non-business use of natural gas for heating purposes. Again, the table confirms rather the cautious introduction of taxation on new products (natural gas) compared to tax treatment of mineral oils. It however appears from the table an inconsistency in tax treatment of LPG for propellant and industrial use. Ideally the tax rate for LPG should be close to the rate for natural gas (which seems to be the case for propellant use).

As regards the “correct value” of the energy content in this case, it must be pointed out that the levels of taxation were set at a rather low level for the products that became taxable for the first time in 2004 with the aim of progressively raising them to the levels of taxation applicable to mineral oils as otherwise distortions of competition on the internal market (the outermost reason for the extension of the scope of the tax legislation) would not be removed. Therefore rather the value of € 0,6 per 1 GJ of energy content could serve as reference point.

As far as use of motor fuels as propellant is concerned, the table confirms that the minimum levels of taxation in most of the cases (conventional motor fuels) reflect much more than simply the energy content of the fuels. Taking into account that for motor fuel use LPG and natural gas are considered much more environmental friendly compared to conventional fuels, it might be considered that the current minimum levels of taxation applicable to natural gas could represent the energy content equivalent of the minima.

Electricity

The directive establishes the output taxation rule for electricity as this rule suits indirect tax policy best (it ensures easily that taxation accrues to the country of consumption) and the needs of the internal market. It does not allow for tax differentiation according to the environmental impacts of its production. This rule however allows for tax differentiation according to the consumer (business, non-business) in line with the approach adopted for other newly taxable products.

The minimum levels of taxation are set for electricity at the level of € 1 per 1 MWh; comparable to harmonised rates applicable to 1 GJ of energy content of natural gas and coal. The minimum levels of taxation differentiate between business and non-business use.

Table A3: Minimum levels of taxation for electricity

	Minimum levels of taxation per 1 MWh (non-business use)	Minimum levels of taxation per 1 MWh (business use)
Electricity	1,0	0,5

**ANNEX 3 - RELEVANT LEGAL PROVISIONS ON THE USE OF MARKET-BASED INSTRUMENTS
UNDER VARIOUS COMMUNITY DIRECTIVES ON ENVIRONMENTAL POLICY**

*Directive 2000/60/EC of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in
the field of water policy*

Article 9

Recovery of costs for water services

1. Member States shall take account of the principle of recovery of the costs of water services, including environmental and resource costs, having regard to the economic analysis conducted according to Annex III, and in accordance in particular with the polluter pays principle.

Member States shall ensure by 2010

- that water-pricing policies provide adequate incentives for users to use water resources efficiently, and thereby contribute to the environmental objectives of this Directive,
- an adequate contribution of the different water uses, disaggregated into at least industry, households and agriculture, to the recovery of the costs of water services, based on the economic analysis conducted according to Annex III and taking account of the polluter pays principle.

Member States may in so doing have regard to the social, environmental and economic effects of the recovery as well as the geographic and climatic conditions of the region or regions affected.

2. Member States shall report in the river basin management plans on the planned steps towards implementing paragraph 1 which will contribute to achieving the environmental objectives of this Directive and on the contribution made by the various water uses to the recovery of the costs of water services.

3. Nothing in this Article shall prevent the funding of particular preventive or remedial measures in order to achieve the objectives of this Directive.

4. Member States shall not be in breach of this Directive if they decide in accordance with established practices not to apply the provisions of paragraph 1, second sentence, and for that purpose the relevant provisions of paragraph 2, for a given water-use activity, where this does not compromise the purposes and the achievement of the objectives of this Directive. Member States shall report the reasons for not fully applying paragraph 1, second sentence, in the river basin management plans.

...

ANNEX III

Economic analysis

The economic analysis shall contain enough information in sufficient detail (taking account of the costs associated with collection of the relevant data) in order to:

(a) make the relevant calculations necessary for taking into account under Article 9 the principle of recovery of the costs of water services, taking account of long term forecasts of supply and demand for water in the river basin district and, where necessary:

- estimates of the volume, prices and costs associated with water services, and
- estimates of relevant investment including forecasts of such investments

(b) make judgements about the most cost-effective combination of measures in respect of water uses to be included in the programme of measures under Article 11 based on estimates of the potential costs of such measures.

Directive 2004/12/EC of 11 February 2004 amending Directive 94/62/EC on packaging and packaging waste

Article 15

Economic Instruments

Acting on the basis of the relevant provisions of the Treaty, the Council adopts economic instruments to promote the implementation of the objectives set by this Directive. In the absence of such measures, the Member States may, in accordance with the principles governing Community environmental policy, inter alia, the polluter-pays principle, and the obligations arising out of the Treaty, adopt measures to implement those objectives.

Directive 2006/66/EC of 6 September 2006 on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators

Article 9

Economic instruments

Member States may use economic instruments to promote the collection of waste batteries and accumulators or to promote the use of batteries and accumulators containing less polluting substances, for instance by adopting differential tax rates. If they do so, they shall notify the measures related to the implementation of those instruments to the Commission.